PREMESSO CHE:

- la legge regionale 26 marzo 2002, n.15 “Ordinamento contabile della Regione Liguria” prevede tra gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio della Regione il “Documento di programmazione economico–finanziaria” quale atto propedeutico all’impostazione della legge finanziaria, che ne traduce gli obiettivi nel quadro di riferimento del bilancio pluriennale ed annuale (articoli 4 e 6);

- l’articolo 5 della citata l.r. 15/2002 prevede l’adozione ogni anno del “Documento di programmazione economico–finanziaria” che delinea la manovra di finanza regionale per il periodo di riferimento del bilancio pluriennale ed annuale;

RITENUTO, in adempimento a quanto previsto dalla l.r. 15/2002, di presentare al Consiglio regionale la proposta di Documento di Programmazione Economico–Finanziaria per gli anni 2011/2013 che delinea gli scenari socio-economici, lo stato e le prospettive della finanza regionale;

SU PROPOSTA dell’Assessore alle Risorse Finanziarie e Controlli, Patrimonio e Amministrazione Generale, Istruzione, Formazione, Università;

PROPONE AL CONSIGLIO REGIONALE

1. di approvare l’allegato documento “Documento di Programmazione Economico–Finanziaria Regionale per gli anni 2011-2013”, quale parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;

2. di disporre che il conseguente provvedimento consiliare sia pubblicato per esteso sul Bollettino Ufficiale della Regione Liguria e sul sito internet.

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO - FINANZIARIA REGIONALE PER IL TRIENNIO 2011/2013

SCENARI SOCIO-ECONOMICI, STATO E PROSPETTIVE DELLA FINANZA REGIONALE

INDICE

IL QUADRO MACROECONOMICO

Il quadro dell'economia mondiale

Il quadro dell'economia europea

Il quadro dell'economia italiana

Il quadro dell'economia ligure

IL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE DI RIFERIMENTO PER IL TRIENNIO 2011/2013

La riforma della contabilità e della finanza pubblica

L'attuazione del federalismo fiscale

La legge 31 luglio 2010, n. 122 di conversione del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitivita' economica"

IL QUADRO DI FINANZA LOCALE

I risultati della finanza locale ligure nel triennio 2006/2008

Il Patto di Stabilità Interno degli Enti Locali

IL QUADRO DI FINANZA DELLA REGIONE LIGURIA

Le manovre fiscali regionali

Il debito della Regione Liguria

Il Patto di Stabilità Interno della Regione Liguria

IL QUADRO SANITARIO LIGURE

Il controllo della spesa sanitaria ligure: interventi e risultati del Piano di Rientro 2007-2009

Linee programmatiche per la razionalizzazione e la riqualificazione della rete ospedaliera ligure dopo il Piano di Rientro e le previsioni finanziarie 2010/2013

La spesa farmaceutica

La situazione debitoria delle aziende del SSR

La mobilità sanitaria della Liguria

PREMESSA

Gli interventi correttivi dei conti pubblici disposti dalla manovra finanziaria approvata con la legge 31 luglio 2010, n. 122, di conversione del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, nota come manovra economica aggiuntiva alla Legge Finanziaria per il 2010, sono stati prevalentemente incentrati sul contenimento della spesa pubblica. Tale manovra incide in maniera notevole sulle Regioni, che ne risultano gravate per oltre la metà della correzione complessiva richiesta al totale delle Amministrazioni Locali. Il secondo comparto, dopo quello delle Regioni, ad essere maggiormente inciso dalla manovra è quello degli Enti Locali e soprattutto dei Comuni che, a decorrere dal 2012, saranno interessati dai tagli di spesa per quasi un terzo dell'ammontare complessivo.

Secondo i dettami dell'articolo 14, comma 2, della legge n. 122/2010, diversamente dagli anni precedenti il conseguimento dei risparmi di spesa previsti per i singoli comparti non risulta più soltanto affidato all'applicazione dello strumento del Patto di Stabilità Interno, ma è ottenuto direttamente attraverso la riduzione dei trasferimenti erariali ad essi spettanti.

Il taglio dei trasferimenti, che per le Regioni a Statuto Ordinario è quantificato in 4 miliardi di euro per l'anno 2011 e a 4.500 milioni annui a decorrere dal 2012, non si configura cioè quale misura aggiuntiva all'obiettivo di Patto di Stabilità Interno bensì si presenta strumentale al suo raggiungimento, determinando esso un miglioramento del saldo netto da finanziare di pari importo e non comportando effetti sull'indebitamento netto e sul fabbisogno.

La disposizione dell'articolo 14 dispone altresì la neutralità delle misure succitate ai fini dell'attuazione dell'articolo 8 della legge delega sul federalismo fiscale n. 42/2009, relativo all'individuazione delle competenze legislative regionali ed alle connesse modalità di finanziamento. In altri termini, il sistema di tagli dei trasferimenti statali introdotto dalla legge n. 122/2010 verrà meno nel momento in cui si darà attuazione ai meccanismi dell'articolo 8 anzidetto, con il conseguente recupero delle risorse da parte delle Regioni non più a valere su trasferimenti statali, che vengono soppressi, ma attraverso l'imposizione fiscale territoriale.

Il taglio dei trasferimenti a qualunque titolo spettanti alle Regioni a Statuto Ordinario secondo quanto disposto dal predetto articolo 14 della legge n. 122/2010 azzera a decorrere dall'anno 2011 i trasferimenti "Bassanini" cancellando quasi tutti i trasferimenti per funzioni regionali. Più precisamente, l'articolo 6, comma 20, della legge n. 122/2010 dispone a decorrere dal 2011 un accantonamento del 10% dei trasferimenti erariali di cui all'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (il cosiddetto "federalismo amministrativo"), a favore delle Regioni a Statuto Ordinario che abbiano contenuto i compensi dei Consiglieri Regionali ed applicato "volontariamente" le misure di contenimento della spesa degli apparati amministrativi recate dai vari commi del medesimo articolo 6.

La misura appena descritta impatta in maniera più significativa sulle Regioni a Statuto Ordinario, essendone le dirette destinatarie. L'accantonamento sui trasferimenti *ex* legge n. 59/1997 comporta infatti riflessi sostanziosi sull'esercizio delle funzioni regionali quali viabilità e trasporto pubblico locale, trasporto ferroviario, edilizia residenziale e opere pubbliche, incentivi alle imprese e mercato del lavoro, agricoltura e ambiente.

Altrettanto evidenti, d'altro canto, gli effetti della disposizione dell'articolo 6 per gli Enti Locali, in relazione alle funzioni da questi svolte ed al complesso dei servizi da essi offerti.

La Relazione tecnica del Ministero dell'Economia al decreto legge n. 78/2010 ha quantificato i trasferimenti erariali alle Regioni destinati all'esercizio delle funzioni trasferite dai decreti attuativi della legge n. 59/1997 in complessivi 3.186 milioni di euro. Pertanto, secondo le disposizioni del comma 20 dell'articolo 6, la quota presunta da accantonare a detrimento delle Regioni a Statuto Ordinario risulta pari a circa 300 milioni di euro.

Per la Regione Liguria la quota presunta da accantonare si aggira attorno ai 12,4 milioni di euro.

Questo dato evidenzia l'estrema importanza per la Regione di aderire volontariamente alle regole dell'articolo 6 per evitare di incorrere nel descritto meccanismo di "trattenuta alla fonte" di risorse statali di spettanza delle Regioni.

Non va inoltre tralasciata la questione dei definanziamenti riguardanti i fondi FAS di cui all'articolo 1 della legge n. 122/2010, che per la Regione Liguria pongono a rischio la parte di programma già impegnata (ed in parte liquidata) per circa 62 milioni di euro e che prevedeva l'impegno entro il 2010 per altri 92 milioni di euro.

Per affrontare al meglio la situazione suesposta la Regione Liguria dovrà da un lato evitare di sostituire i mancati trasferimenti statali con risorse proprie e, dall'altro, ricondurre le richieste di maggiori stanziamenti nell'ambito degli stanziamenti del bilancio iniziale 2010, coprendo le spese di natura obbligatoria e con un attento esame della possibilità di prioritario utilizzo dei fondi vincolati, statali e comunitari ed agendo sui contenimenti di spesa.

A quest'ultimo proposito si segnala che la Regione ha dedicato particolare attenzione alla capacità di programmazione e di attuazione degli interventi in materia di contenimento della spesa sanitaria. In questo senso, lo sforzo programmatorio e gestionale dimostrato appare tanto più evidente se si considera che essa si è trovata ad operare in un contesto di sottovalutazione del suo reale fabbisogno finanziario sia da parte del Governo nazionale sia, a causa dei criteri adottati nel riparto delle risorse assegnate alle regioni, da parte del complesso delle altre regioni. Da un'analisi del Centro di ricerca CERM, che ha adottato come *benchmark* le Regioni che negli ultimi anni hanno mantenuto l'equilibrio finanziario e che al tempo stesso sono riuscite a fornire prestazioni sanitarie di alta qualità relativa, è emerso infatti che la Regione Liguria ha avuto un fabbisogno finanziario necessario per assicurare i livelli essenziali di assistenza (LEA) - calcolato in

condizioni di efficienza produttiva e di qualità delle prestazioni comparabili con quanto avviene nelle suddette Regioni *benchmark* - stimato inferiore di 303 milioni di euro/anno.

La Regione Liguria, in conformità alle esigenze di carattere nazionale delineatesi al fine di fronteggiare la situazione scaturita dalla crisi finanziaria e internazionale, ha intrapreso inoltre una serie di iniziative dirette alla riduzione della spesa regionale ancor prima dell'approvazione della legge n. 122/2010. È opportuno infatti ricordare che la Regione sta conducendo da tempo un cammino virtuoso traguardando riduzioni nelle spese, seppur non direttamente connesse al rilascio di servizi per i cittadini liguri, con iniziative che hanno preceduto di ben due anni le indicazioni contenute nella manovra economica di fine luglio. Infatti, già con le leggi finanziarie regionali del 2008 e del 2009 la Regione aveva stabilito quei contenimenti che oggi vengono introdotti dalla manovra Tremonti e che sono relativi alle spese per acquisti di beni e servizi, spese per consulenze, studi e collaborazioni, spese per rappresentanza, pubbliche relazioni, convegni, mostre e pubblicità, spese per acquisto, noleggio, manutenzione ed esercizio delle autovetture di servizio della Regione.

In questo modo, la Liguria si è potuta porre in buona posizione nel confronto tra i costi delle Regioni che è stato reso possibile a seguito della conclusione dei lavori della Commissione tecnica sul federalismo fiscale.

La Commissione ha consegnato al Parlamento i bilanci su base omogenea di tutte le Regioni italiane e questo ha permesso di elaborare quadri di confronto sulle principali voci di spesa, calcolando per ciascun cittadino il costo da sopportare al fine di far "girare" la macchina regionale. Dall'analisi delle principali voci di spesa analizzate, basate su dati di bilancio armonizzati delle Regioni, dati ISTAT e dati Ministero delle Finanze, è emerso che in Liguria il costo per abitante relativo al personale dipendente della Regione risulta pari a 34 euro rispetto ad una media nazionale (Regioni a Statuto Ordinario) di 49 euro ad abitante. Performances migliori si trovano soltanto in Lombardia (21 euro ad abitante) e in Veneto (32 euro ad abitante), mentre tutte le altre Regioni presentano costi più elevati, fino ad arrivare ai 187 euro per abitante del Molise.

La Liguria si pone tra le Regioni "virtuose" anche con riferimento al cosiddetto "indice di virtuosità", ossia del rapporto tra l'incidenza della spesa per il personale e la spesa corrente complessiva. Infatti, rispetto alla performance della Liguria, che registra una percentuale di incidenza dell'1,24% a fronte di una media nazionale (Regioni a Statuto Ordinario) dell'1,99%, solo quella della Regione Lombardia risulta migliore (0,85%).

La Regione Liguria persevera nella ricerca di risparmi al fine di garantire ai propri cittadini l'utilizzo oculato delle risorse pubbliche. In tal senso, la Giunta Regionale ligure ha già posto in essere alcuni interventi, primo tra gli altri quello in materia di personale ove, con la deliberazione n. 728/2010 di riorganizzazione delle strutture regionali, si è iniziato un percorso di razionalizzazione consistente nella riduzione del numero di strutture e di esigenze di personale. I risparmi derivanti dall'applicazione di questa misura sono stati quantificati per l'anno 2010 in 400.000 euro.

Il provvedimento costituisce un primo stralcio attuativo del piano di rientro sul personale a seguito della modifica della legge finanziaria per il 2006 attuata con il decreto legge n. 78/2010 che stabilisce l'esigenza di riduzioni di costo del personale. Con la citata deliberazione 728/2010 si è recuperato circa 1/3 della riduzione totale da realizzare.

La Regione Liguria ha inoltre rispettato il sentiero di contenimento dei disavanzi sanitari su cui si era impegnata per il triennio 2007/2009. Inoltre, per fronteggiare la consistente riduzione delle risorse assegnate alla Regione in sede di riparto nazionale per l'anno 2010 e per garantire il rispetto degli indicatori stabiliti dal Governo nel Patto per la Salute 2010/2012, la Regione ha programmato un'ulteriore razionalizzazione del sistema sanitario regionale.

IL QUADRO MACROECONOMICO

IL QUADRO DELL'ECONOMIA MONDIALE

Il quadro congiunturale mondiale del 2009 mostra per tutte le economie, seppur in misura differenziata, un ulteriore netto rallentamento rispetto all'anno precedente che ha portato a registrare tassi di variazioni di minimo assoluto nell'arco degli ultimi quaranta anni. Il prodotto mondiale ha seguito un sentiero di marcata decrescita che in media d'anno ha portato a registrare una contrazione dello 0,6 per cento che si rispecchia in una caduta del commercio mondiale vicina all'11 per cento (10,7 per cento). Sono dunque indicatori di una crisi profonda, di natura straordinaria e diffusa a livello geografico che si è inserita in un contesto di squilibri mondiali economico-finanziari.

Le incertezze e le debolezze strutturali dei mercati finanziari manifestatesi a partire dall'anno 2008, il crollo o lo scricchiolio finanziario di molte grandi istituzioni bancarie, la grave crisi di fiducia e lo sconforto che hanno travolto gli investitori sono trasmessi in particolare, attraverso il collasso del commercio mondiale quale canale trasmettitore di effetti recessivi, sul settore manifatturiero più integrato negli scambi mondiali. Il peso di questa crisi dunque si è rivelato differenziato a seconda del grado di industrializzazione del paese e della reattività delle politiche interne monetarie e di bilancio: le economie avanzate hanno sopportato il maggior costo della crisi finanziaria in termini di PIL registrando una caduta del 3,2 per cento del loro prodotto mentre le economie emergenti e in via di sviluppo hanno registrato una decelerazione del ritmo di espansione della crescita (2,4 per cento).

Anche le economie dei paesi emergenti e in via di sviluppo hanno reagito alla crisi finanziaria in misura e secondo modalità di trasmissione differenziate tra le varie aree: i paesi dell'Europa centrale e orientale hanno mostrato maggiori difficoltà a uscire dalla crisi, i paesi dell'Asia, in particolare Cina e India, a più marcata attitudine all'esportazione di prodotti finiti pur risentendo maggiormente del calo della domanda estera, hanno anticipato la ripresa nel resto del mondo grazie al forte impulso fiscale e monetario (rispettivamente +8,7 per cento e +6,4 per cento). La Federazione Russa, esportatori di prodotti di base, ha subito più pesantemente gli effetti della crisi associati a una brusca contrazione dei finanziamenti esteri (-7,9 per cento), mentre i paesi dell'America Latina, Brasile in particolare, hanno beneficiato di una più vivace domanda interna e di un più diversificato tessuto produttivo che ha accorciato i tempi e mitigato gli effetti della crisi (-0,2 per cento).

Nel 2009 gli Stati Uniti hanno registrato il tasso di crescita più basso registrato dal dopoguerra (-2,4 per cento in media d'anno) imputabile alla forte flessione della crescita del primo semestre in parte controbilanciata dall'inversione di tendenza del terzo trimestre sostenuta dalle esportazioni nette e dalla spesa pubblica. La domanda interna si dimostra sempre debole a causa della riduzione del potere d'acquisto delle famiglie e da un'aumentata propensione al risparmio delle famiglie.

L'economia giapponese è stata fortemente colpita dagli effetti indiretti della crisi finanziaria: la forte caduta delle esportazioni e in particolare il crollo delle esportazioni di beni ad alto contenuto tecnologico e automobili hanno portato ad una contrazione in media d'anno del 5,2 per cento.

Nel 2009 nell'area euro gli effetti della crisi finanziari si sono trascinati in misura molto consistente nel 2009 portando ad un calo del ritmo di crescita rispetto all'anno precedente pari al 4,2 per cento con timidissimi segnali di inversione di tendenza a partire dal secondo semestre.

Il mercato del petrolio è stato caratterizzato da un continuo contenimento delle quotazioni almeno fino al mese di ottobre quando si è stabilizzato sui 70-80 dollari al barile calmierato anche dalla più grande capacità inutilizzata rispetto agli anni precedenti.

Prospettive

Agli inizi dell'anno 2010 in generale, tranne episodi specifici, le condizioni dei mercati finanziari sono apparse un po' più distese, la situazione del sistema bancario internazionale sembra essersi normalizzata e sembra potersi dire interrotta la spirale negativa tra le difficoltà dei mercati finanziari e l'attività produttiva. Sembra dunque essersi avviata la ripresa economica seppur con ritmi e con prospettive molto differenziate tra aree e paesi del mondo. Per i paesi emergenti che si sono trovati a fronteggiare solo indirettamente la crisi finanziaria e che possono contare su operatori meno indebitati i principali istituti di ricerca prevedono un sentiero di crescita abbastanza solido seppur minacciato dall'esposizione alle crisi dei partner commerciali. Nei paesi avanzati la ripresa è più attenuata e la domanda interna risulta ancora fortemente dipendente dalle misure espansive di politica economica: il panorama sembra caratterizzato da una maggiore incertezza sia sulla tempistica sia sulle modalità della crescita. Le politiche di bilancio sono impegnate a ridurre i disavanzi pubblici di medio-lungo periodo, mentre le politiche monetarie sono

chiamate ad assicurare condizioni di normalità sui mercati della liquidità e a mantenere tassi di interessi molto contenuti. I primi risultati del 2010 offrono segnali di una ripresa più vivace negli Stati Uniti mentre l'area euro mostra più preoccupanti e strutturali rallentamenti.

Sono presenti dunque oggettive difficoltà sia nella valutazione dell'efficacia e dell'impatto delle misure di politica economica assunte dai vari paesi sia sulla stima degli effetti di retroazione fra i diversi settori dell'economia rispetto a passati episodi di svolta ciclica. La crisi del Dubai e la più recente crisi del debito greco hanno riacceso le preoccupazioni di contagio delle economie avanzate - ed europee in particolare - e hanno mostrato la debolezza delle prospettive di una crescita solida per il prossimo triennio.

Per l'anno 2010 il Governo prevede un recupero di attività dell'economia mondiale che porterebbe a registrare una crescita del 3,9 per cento sostenuta dal progressivo ristabilirsi del sentiero di crescita delle economie emergenti (il cui peso sul PIL mondiale andrà continuamente aumentando), degli Stati Uniti e solo in minor parte dei paesi europei.

Le previsioni sulle quotazioni del greggio delineano per i prossimi tre anni un panorama di relativa stabilità intorno agli 80-85 dollari al barile.

IL QUADRO DELL'ECONOMIA EUROPEA

Nel 2009 l'area dell'euro è stata colpita duramente dalla recessione con forti ripercussioni in termini di crescita dell'economia e complessivamente ha mostrato, una maggiore difficoltà rispetto alle altre economie avanzate nel realizzare l'attesa inversione di tendenza del ciclo economico: la recessione, iniziata nel secondo trimestre 2008, si è andata aggravando nell'anno 2009 facendo registrare una contrazione del PIL nell'area Euro di oltre il 4 per cento e colpendo tutti gli Stati membri con intensità differenti a seconda del grado di apertura, delle dinamiche del mercato immobiliare e della domanda interna.

A partire dal terzo trimestre la crescita è tornata positiva seppur in maniera discontinua e con poco slancio, tornando a mostrare segni di stagnazione nel quarto trimestre. La ripresa, pur beneficiando del recupero dell'economia mondiale, risulta frenata prevalentemente dalle sue componenti interne: il deterioramento dell'occupazione, le tensioni nelle condizioni di accesso al credito, il ristagno del terziario e l'ulteriore flessione del settore delle costruzioni e degli investimenti fissi lordi ingessano la domanda interna e in generale mantengono su livelli bassissimi il clima di fiducia di famiglie e imprese. I consumi delle famiglie hanno registrato un'ulteriore contrazione della dinamica già negativa registrata negli anni più recenti (-1,1 per cento) imputabile sia al ristagno del reddito disponibile reale sia all'aumento della propensione al risparmio.

Per l'economia europea nel suo complesso il costo della crisi in termini di occupazione è risultato più contenuto rispetto agli altri paesi ad economia avanzata: l'occupazione si è ridotta dell'1,9 per cento (oltre due milioni di occupati in meno) e il tasso di disoccupazione si è attestato al 9,4 per cento (+1,8 punti percentuali rispetto al 2008). In realtà l'impatto è risultato molto differenziato da paese a paese: la Germania ha fortemente sostenuto il mercato del lavoro riuscendo addirittura a far aumentare lievemente il numero degli occupati e contenendo al 7,5 per cento il tasso di disoccupazione, per contro la Spagna ha registrato una riduzione del 6,7 per cento dell'occupazione e un incremento del 7 per cento del tasso di disoccupazione trascinati dalla gravissima crisi del settore delle costruzioni; la Francia ha visto ridurre la propria forza lavoro occupata di mezzo milione di unità e ha registrato un tasso di disoccupazione in linea con quello medio europeo.

I maggiori benefici della ripresa mondiale sono stati colti dalla Germania che ha registrato un aumento delle esportazioni favorita dalla presenza delle proprie imprese nei settori più interessati dalla ripresa e nei mercati più dinamici; la Francia e l'Italia, svantaggiate per la perdita di competitività di prezzo delle proprie imprese, faticano a cogliere le opportunità di ripresa.

L'anno 2009 ha registrato un preoccupante e consistente deterioramento delle finanze pubbliche imputabile sia alla crisi sia alle politiche economiche e di bilancio assunte dai governi nazionali per contrastarla. La maggioranza dei paesi aderenti non rispetta le soglie di riferimento indicate nel Trattato di Maastricht sull'Unione Europea.

L'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni è triplicato rispetto all'anno precedente raggiungendo il 6,3 per cento del PIL e il rapporto tra debito e PIL è aumentato di 9,3 punti percentuali arrivando al 78,7 per cento. Il rapporto disavanzo su PIL ha registrato un'impennata in Spagna superando l'11 per cento, in Francia arrivando al

7,5 per cento (dal 3,3 del 2008) e, in termini relativi anche in Germania dove si attesta al 3,3 per cento da un bilancio in pareggio nel 2008.

La Grecia ha mostrato già sul finire dell'anno 2009 forti difficoltà economiche e un significativo deterioramento delle finanze pubbliche: l'entità del deficit, del debito e del disavanzo corrente della bilancia dei pagamenti insieme ad una debole struttura industriale, ad un elevato livello dei salari ha portato al verificarsi di una gravissima crisi fiscale. Tra la fine di aprile e l'inizio di maggio di quest'anno la situazione è precipitata suscitando forti preoccupazioni di *default* e provocando un brusco aumento dell'avversione al rischio sui mercati internazionali e la paura di un collasso delle borse e del sistema bancario degli altri paesi europei. L'intervento dei governi dei paesi dell'area Euro e del Fondo monetario internazionale ha scongiurato il collasso predisponendo uno schema di assistenza finanziaria ai debitori sovrani dell'area euro che dovessero cadere in crisi di liquidità.

Gli investimenti fissi lordi, soprattutto in macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto, hanno subito un'ulteriore battuta d'arresto dovuta all'ampliarsi della capacità produttiva inutilizzata e al pessimismo nelle attese di produzione da parte delle imprese e le tensioni sul mercato del credito.

In media d'anno, l'inflazione al consumo è crollata allo 0,3 per cento (dal 3,3 per cento del 2008) trascinata in particolare dall'andamento dei prezzi dei prodotti energetici e dei generi alimentari.

Prospettive

La Commissione Europea nelle sue previsioni di primavera ha sottolineato l'incertezza della situazione contingente: l'emersione dell'economia europea dalla recessione e dalla crisi finanziaria si basa essenzialmente sul ristabilirsi della solidità dei mercati finanziari che si sono dimostrati molto esposti agli squilibri globali. Gli indicatori congiunturali prefigurano comunque la prosecuzione della ripresa, seppur condizionata dalle tensioni finanziarie derivanti dalla crisi greca e dalla necessità di correggere gli squilibri nei conti con l'estero. Il consolidamento della ripresa potrà agevolare l'adozione di politiche di bilancio volte a ridurre i disavanzi in tempi brevi e a ripristinare condizioni di sostenibilità delle finanze pubbliche nei singoli paesi.

La Commissione Europea prevede che per i paesi UE le conseguenze della crisi si trascineranno ancora per un periodo non facilmente determinabile ma che sicuramente supererà il triennio in esame e che la velocità della ripresa varierà da Stato a Stato in funzione delle caratteristiche strutturali del sistema economico e delle politiche perseguite. Le prospettive di crescita a breve termine sono piuttosto modeste. La ripresa continuerà ad essere rallentata da una domanda interna ancora debole dettata da una forte avversione al rischio che frenerà gli investimenti e da una crescita modesta dei consumi ostacolata anche dal debole andamento dei salari e dell'occupazione.

La Commissione Europea prevede che il disavanzo pubblico toccherà il massimo nel 2010 arrivando a toccare il 7,25 per cento del PIL, per poi migliorare lievemente nel 2011 (6,5 per cento) grazie all'esaurirsi delle misure di sostegno all'economia e all'occupazione e alla ripresa dell'attività. Il rapporto debito su PIL invece continuerà a crescere e sarà la conseguenza più duratura della crisi.

L'occupazione per l'anno in corso subirà un'ulteriore contrazione dell'1 per cento e riprenderà a crescere soltanto a partire dal 2011, il tasso di disoccupazione si stabilizzerà mediamente attorno al 10 per cento con situazioni molto differenziate tra i vari paesi. Secondo le previsioni, la crescita dovrebbe diventare più stabile anche se ancora modesta sul finire del 2010 grazie in particolare ad una ripresa dei consumi. Le componenti della domanda mostreranno comunque tutte segni di debolezza, in particolare il basso utilizzo delle capacità, l'avversione al rischio degli imprenditori (e quindi gli scarsi investimenti) e il freno ai consumi privati.

Per l'area euro, le previsioni economiche della Commissione Europea e dei principali istituti di ricerca indicano un sentiero di crescita del PIL che porterebbe la crescita ad attestarsi attorno all'1 per cento in media d'anno 2010 e a oltre l'1,5 per cento nel 2011.

Le stime dei principali istituti di ricerca prevedono la ripresa della crescita del livello di inflazione media che dovrebbe stabilizzarsi all'1,3 per cento nel 2010 e all'1,4 per cento nel 2011 nell'Area euro trainata dai rincari dei prodotti petroliferi e dal deprezzamento del cambio.

Tabella 1: Previsioni tassi di variazione del Prodotto Interno Lordo(%)

	Governo Italiano Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza pubblica (Aprile 2010)			Commissione Europea (Primavera 2010)		Fondo Monetario Internazionale World Economic Outlook (Aprile 2010)	
	2009	**2010**	**2011**	**2010**	**2011**	**2010**	**2011**
Area UEM	-4,2	*1*	*1,6*	*0,9*	*1,5*		
Germania	-5,0	*1,3*	*1,9*	*1,2*	*1,6*	*1,2*	*1,7*
Spagna	-3,6	*-0,6*	*1*	*-0,4*	*0,8*	*-0,4*	*0,9*
Francia	-2,2	*1,3*	*1,7*	*1,3*	*1,5*	*1,5*	*1,7*
Italia	-5,0	*1*	*1,5*	*0,8*	*1,4*	*0,8*	*1,2*
Regno Unito	-4,9	*0,7*	*1,9*	*1,2*	*2,1*	*1,3*	*2,5*
Giappone	-5,2	*1,7*	*2,2*	*2,1*	*1,5*	*1,9*	*2*
Stati Uniti	-2,4	*2,7*	*2,4*	*2,8*	*2,5*	*3,1*	*2,5*
Mondo	-0,6	*3,6*	*3,9*				

IL QUADRO DELL'ECONOMIA ITALIANA

I dati di consuntivo e i risultati settoriali

Il panorama appena descritto nel quadro internazionale trova conferma in ambito nazionale con qualche elemento peggiorativo derivante dalla debolezza strutturale della nostra economia che l'ha maggiormente esposta all'onda d'urto della crisi globale: il prodotto interno lordo italiano nell'anno 2009 è diminuito del 5 per cento. La Banca d'Italia ha stimato l'effetto della crisi internazionale sulla crescita del prodotto interno lordo italiano nel biennio 2008-2009 in una perdita di circa nove punti percentuali di crescita, attenuati a sette punti dallo stimolo proveniente dalle politiche economiche (almeno un punto derivante dalla riduzione dei tassi di interesse da parte dalla Banca centrale europea). Dei nove punti di perdita di prodotto, sempre secondo la Banca d'Italia, cinque sono stati di origine importata.

La capacità di ripresa dell'economia italiana a tutto l'anno 2009 appariva ancora molto incerta: infatti, con la sola esclusione della Spagna, l'Italia è stato l'unico paese nel quale il PIL è tornato a contrarsi nell'ultimo trimestre dell'anno. Il secondo semestre ha registrato i primi timidi segnali di ripresa imputabili per la maggior parte ad un graduale miglioramento delle esportazioni trainate dal rinvigorirsi del commercio mondiale. Gli investimenti hanno subito un crollo significativo (-12,1 per cento), in particolare nei comparti più colpiti dalla crisi (macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto e beni immateriali –16,6 per cento). Gli investimenti in costruzioni hanno continuato il loro percorso di decrescita in particolare nella componente residenziale.

In media d'anno il contributo dei consumi delle famiglie è stato fortemente negativo (-1,8 per cento) attestandosi su livelli della fine dello scorso millennio. La flessione dei consumi è stata registrata in tutti i principali comparti, sia per i beni durevoli sia per i beni non durevoli ed è imputabile prevalentemente alla riduzione del reddito disponibile reale delle famiglie (-2,4 per cento). In particolare è significativa la contrazione della spesa per alimentari e bevande (-3,5 per cento) che non è riuscita ad ammortizzare il nuovo aumento dei prezzi al dettaglio. Anche i beni semi-durevoli hanno registrato un forte decremento (-5,5 per cento) soprattutto nella componente dell'abbigliamento e calzature. Le preoccupazioni per gli effetti della crisi sul mercato del lavoro hanno sicuramente inciso in senso prudenziale sulle decisioni di spesa delle famiglie, così come le incertezze sulla tenuta dei bilanci familiari e sui tempi e l'intensità della ripresa economica.

Sul fronte del commercio estero, la crisi internazionale ha colpito duramente gli scambi commerciali registrando una netta caduta delle esportazioni (-19,5 per cento) in particolare, lo scossone dell'economia spagnola e tedesca ha ulteriormente aggravato la flessione dell'export italiano Analogamente le importazioni di beni e servizi hanno mostrato una dinamica fortemente regressiva attestandosi in media d'anno a – 19,7 per cento.

La consistente crescita negativa dell'economia si è riflessa sul mercato del lavoro che nel corso del 2009 ha delineato un quadro di forte deterioramento che potrebbe destare preoccupazioni circa la possibilità e i tempi di un suo riassorbimento:il numero degli occupati è diminuito dell'1,7 per cento (616.000 unità) rispetto all'anno precedente, il numero di persone in cerca di occupazione è aumentato di 253.00 unità (+15 per cento), il tasso di disoccupazione, in continuo aumento, ha raggiunto il 7,8 per cento (con un aumento di un punto percentuale rispetto all'anno precedente) nonostante l'attenuazione dovuta ad un calo dell'offerta complessiva di lavoro che si è attestata sul mezzo punto percentuale. L'aumento del tasso di disoccupazione si è spalmato su tutte le classi demografiche. La crescita più significativa è stata registrata per il tasso di disoccupazione giovanile (+4,2 punti percentuali) che si è attestato al 25,4 per cento (28,7 per cento per le femmine e 23,3 per cento per i maschi) e per il tasso di disoccupazione dei cittadini stranieri che ha raggiunto l'11,2 per cento. Come per l'anno precedente, l'occupazione a termine (in particolare il lavoro interinale) ha subito una drastica riduzione (-7,3 per cento) e insieme alla riduzione dell'orario di lavoro, la cassa integrazione guadagni, il blocco delle assunzioni, gli esodi hanno rappresentato le principali misure intraprese dalle imprese per fronteggiare la crisi. L'industria in senso stretto ha registrato una caduta del 10,2 per cento delle ore lavorate (le costruzioni del 3,7 per cento, mentre i servizi soltanto dell'1,7 per cento).

In media d'anno l'inflazione al consumo ha toccato il livello più basso dagli inizi degli anni sessanta attestandosi allo 0,8 per cento soprattutto a causa del forte rallentamento dell'economia mondiale che ha compresso le quotazioni delle materie di base. Ciò nonostante, l'Italia comunque ha mostrato un ritardo nel rientro delle tensioni sui mercati dei prezzi soprattutto dei prodotti alimentari che hanno portato ad un differenziale dell'inflazione al consumo armonizzata rispetto alla media dell'area dell'euro di 0,5 punti percentuali (da 0,2 punti percentuali del 2008.)

Il prodotto interno lordo e le prospettive di crescita

Le informazioni congiunturali sull'economia italiana mostrano alcuni segni di debole ripresa: le previsioni di tarda primavera sia del Governo sia dei principali istituti di ricerca segnano un'inversione di tendenza e una ripresa seppur debole della crescita dell'economia italiana. Per il 2010 il Governo ha previsto una crescita del PIL dell'1 per cento sostenuta principalmente dalle esportazioni nette stimolate dalla ripresa dell'economia mondiale. Le più recenti previsioni hanno incorporato i primi effetti del crollo della situazione finanziaria della Grecia sull'economia italiana e sulle sue prospettive di crescita. L'istituto ISAE prevede una ripresa leggermente superiore (+1,3 per cento) grazie ad un recupero della domanda mondiale superiore alle attese trainato dalle economie emergenti che si sono riposizionate su trend di crescita precedenti la crisi. A ciò si aggiunge l'effetto sull'export del deprezzamento dell'euro conseguente la crisi greca che dovrebbe consentire al nostro paese di compensare almeno in parte gli effetti restrittivi sull'attività economica derivanti dalle misure di contenimento del disavanzo pubblico che per contro ne indeboliranno il ritmo di sviluppo.

La stima preliminare del PIL del secondo trimestre 2010 comunicata dall'ISTAT nel mese di agosto attesta un aumento dello 0,4 per cento rispetto al trimestre precedente e dell'1,1 per cento rispetto al secondo trimestre del 2009. L'aumento congiunturale del PIL è il risultato dell'aumento del valore aggiunto dell'industria e dei servizi e della diminuzione del valore aggiunto dell'agricoltura. Nel secondo semestre si registra inoltre un seppur lieve miglioramento del clima di fiducia dei consumatori e delle imprese e dell'andamento congiunturale di alcuni indici anticipatori del ciclo economico. L'istituto di ricerca Prometeia nel suo rilascio di fine luglio ha previsto un processo di ripresa che porterà il PIL in media d'anno a stabilizzarsi su valori positivi e leggermente superiori all'1 per cento almeno fino al 2013.

Il contributo alla crescita del PIL delle componenti della spesa

Per il prossimo triennio, anche per quanto riguarda le singole componenti della spesa si prevede un contributo alla crescita del PIL che rispecchia, pur con maggiore debolezza strutturale, il quadro delineato per le economie più sviluppate.

I consumi

Il primo semestre dell'anno in corso ha registrato una spesa per consumi delle famiglie molto debole e tutti gli istituti di ricerca sono concordi nel fatto che i consumi per l'anno 2010 continueranno a fornire un contributo minimo alla crescita dell'economia italiana (+0,7 per cento per il Governo, al di sotto dello 0,5 per cento per altri istituti di ricerca). La ripresa dei consumi sembra ad oggi frenata da una serie di fattori concomitanti: da un lato il recente deprezzamento dell'euro conseguente la crisi greca e l'aumento dei prezzi interni agiscono nel senso di una compressione del potere d'acquisto delle famiglie, dall'altro la debolezza del mercato del lavoro, l'incertezza sulla ricchezza sia finanziaria sia immobiliare delle famiglie insieme a una crescita modestissima del loro reddito disponibile, spingono a rimandare le decisioni di consumo.

Nel mese di luglio è stata registrata una battuta d'arresto nella discesa del clima di fiducia dei consumatori che continuava a decrescere da gennaio 2010. Secondo l'Istituto ISAE il clima segna un tenue miglioramento a sintesi di una leggera prevalenza delle valutazioni debolmente positive sulla situazione finanziaria della famiglia e del risparmio. Gli indicatori di fiducia nel commercio segnano un progressivo decremento come sintomo della percezione di una forte difficoltà alla ripresa dei consumi.

Per i prossimi anni il Governo ha previsto un incremento dei consumi nazionali dell'1,3 per cento nel 2011 e dell'1,9 per cento nel 2012, mentre le previsioni più recenti sembrano delineare variazioni molto più contenute penalizzate da una crescita contenuta del reddito disponibile.

Gli investimenti

Gli investimenti fissi lordi sono la componente che ha maggiormente risentito della crisi finanziaria internazionale. Per l'anno in corso le previsioni dei principali istituti di ricerca prospettano l'entrata in una fase di recupero che però si potrebbe mostrare ancora marginale a causa della debolezza e dell'incertezza sia sull'intensità della domanda sia sui margini di capacità inutilizzata. Nel primo trimestre del 2010 gli investimenti in macchinari e impianti sono aumentati del 2 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, mentre gli investimenti in mezzi di trasporto e in costruzioni si sono ulteriormente indeboliti. Le indicazioni congiunturali però non sembrano mostrare segni di inversione. Le decisioni di investimento delle imprese risulterebbero frenate in particolare dalla difficoltà di trasferimento degli impulsi delle esportazioni, dall'ampia capacità produttiva inutilizzata insieme ad una debolissima domanda interna compressa da un basso reddito disponibile. Secondo il Governo nella media d'anno, la dinamica degli investimenti dovrebbe registrare risultati positivi (+2 per cento). La ripresa troverà conferma nel

2011 (+2,8 per cento) sospinta dal rinvigorirsi della domanda interna. Le più recenti previsioni sembrano essere più prudenti sull'entità della ripresa (i tassi di crescita vengono ridotti di mezzo punto percentuale circa).

Tabella 2: Indicatori di clima economico

	Clima di fiducia dei consumatori*	Clima di fiducia nell'industria manifatturiera	Clima di fiducia nel commercio	Clima di fiducia nei servizi
	(1980=100)	(2005=100)	(2005=100)	(2005=100)
gen-00	119,3	115,6		
gen-01	120,2	110,7		
gen-02	124,0	97,2		
gen-03	106,7	103,2	96,0	100,4
gen-04	100,5	99,8	91,8	101,6
gen-05	103,5	100,1	94,9	105,9
gen-06	107,8	106,9	106,7	108,1
gen-07	111,4	108,4	106,3	108,9
gen-08	103,6	106,7	104,8	98,1
gen-09	102,0	76,0	90,8	81,0
gen-10	110,9	93,2	106,0	101,8
feb-10	108,5	94,5	101,2	100,6
mar-10	107,2	95,0	105,3	98,3
apr-10	106,7	96,0	104,6	103,1
mag-10	105,8	96,4	100,4	94,3
giu-10	105,1	96,3	103,0	95,5
lug-10	105,2	98,3	99,4	98,9

**Dati destagionalizzati e depurati dei fattori erratici*

Fonte: Centro Studi Confindustria - ISAE (luglio 2010)

Gli scambi con l'estero

L'andamento del primo semestre dell'anno conferma una maggiore dinamicità dell'interscambio: rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente le esportazioni italiane hanno registrato un incremento del 12,6 per cento e le importazioni del 18,5 per cento. Il volume delle esportazioni nel primi sei mesi del 2010 ha presentato un incremento dell'8,3 per cento rispetto allo stesso periodo dello scorso anno, la crescita ha coinvolto tutti i settori, in particolare i più elevati si registrano per il coke e prodotti petroliferi raffinati (+44,2 per cento), per i computer, apparecchi elettronici e ottici (+32,3 per cento), per i metalli di base e prodotti in metalli, esclusi macchine e impianti (+26,1 per cento).

Nello stesso periodo, le importazioni hanno registrato in volume un incremento del 10,3 per cento; tra i principali settori sono da rilevare la crescita del coke e prodotti petroliferi raffinati (+91,2 per cento), dei metalli di base e prodotti in metalli, esclusi macchine e impianti (+74,4 per cento), dei computer, apparecchi elettronici e ottici (+39 per cento) e del petrolio(+37,5 per cento). Nella media d'anno le previsioni dei principali istituti di ricerca stimano un contributo positivo (da +0,2 a + 0,4 per cento) alla crescita del PIL da parte delle esportazioni nette.

Il consolidamento del sentiero di crescita economica mondiale ha indotto il Governo nelle sue previsioni di maggio a prevedere un recupero delle esportazioni che porterebbe già ad una chiusura positiva del 2010 (+2,9 per cento).

L'indebolimento dell'euro nei confronti del dollaro conseguente alla crisi finanziaria della Grecia ha reso più competitive le nostre esportazioni con un effetto positivo sull'attività economica. Ciò ha portato ad una revisione al rialzo delle nuove previsioni: le previsioni di fine luglio di Prometeia stimano per il 2010 una crescita dell'export italiano del 10,7 per cento.

Per i prossimi due anni, il sentiero di crescita subirà un rimbalzo a causa di un rallentamento nella crescita dell'economia mondiale che porterà l'export ad attestarsi attorno al 6 per cento nel 2011 e al 5 per cento nel 2012 a causa di un'inversione dell'evoluzione dell'euro.

Le importazioni riprenderanno il sentiero di crescita positivo con un differenziale di circa due punti percentuali rispetto a quanto previsto per le esportazioni per giungere nel 2013 su livelli pressoché uguali (7,5 per cento nel 2010, 4,1 per cento nel 2011, 4,6 per cento nel 2012).

Il mercato del lavoro

Il breve sfasamento temporale registrato negli effetti della crisi economica mondiale sul mercato del lavoro italiano registrato lo scorso anno, trova conferma anche nell'anno in corso.

Il primo trimestre 2010 ha registrato un ulteriore peggioramento del quadro complessivo: è proseguito il forte ricorso alla CIG nell'industria in senso stretto, l'occupazione dipendente, registrata in termini di persone, ha registrato un ulteriore decremento rispetto agli ultimi tre mesi del 2009. In generale, il settore industriale è il più colpito con una contrazione trimestrale del 2 per cento.

Segnali positivi invece vengono registrati per l'occupazione indipendente che dopo essersi contratta drasticamente nella fase iniziale della recessione sembra essere riuscita a invertire la tendenza grazie soprattutto al risultato positivo nell'agricoltura e nei servizi.

Secondo le previsioni governative il tasso di disoccupazione dovrebbe mostrare una persistente difficoltà a invertire l'andamento crescente e dovrebbe ricomporsi a partire dal 2011 attestandosi attorno all'8,5 per cento. Alcuni istituti di ricercano prevedono tassi di disoccupazione più alti di due punti percentuali rispetto alle stime "obiettivo" e un'inversione di tendenza soltanto a partire dal 2013.

Il sentiero di crescita negativa dell'occupazione dovrebbe interrompersi a partire dal 2011 (pochi punti al di sopra dello zero per cento) per tornare a crescere dal 2012 seppur a tassi di incremento molto più moderati rispetto a quanto registrato nel decennio scorso.

Il panorama che si profila per il mercato del lavoro è fortemente condizionato dal sovrapporsi di numerosi fattori quali l'intensità di ripresa della domanda interna, il livello di affidabilità che verrà attribuito da consumatori e imprese alla ripresa stessa, il ricorso all'*outsourcing.* Per questo anno il Governo prevede un aumento del costo unitario del lavoro misurato sul PIL prossimo allo zero (+0,3 per cento) contenuto da una buona produttività sul PIL (+1,4 per cento). Per il biennio successivo, il Governo prevede una crescita delle retribuzioni nominali inferiore al 2 per cento che insieme ad un graduale recupero di produttività porterebbe a contenere la crescita del costo unitario del lavoro attorno all'1 per cento.

Secondo il Sistema informativo di Unioncamere nel 2010 il sistema produttivo del paese perderà 178.400 posti di lavoro saldo negativo tra entrate e uscite dal mercato del lavoro imputabile principalmente al comparto manifatturiero (prodotti in metallo, ceramica, vetro, costruzioni, tessile abbigliamento e beni per la casa e il tempo libero). Per contro si registrano segnali di una ripresa nel settore sanità, assistenza sociale e servizi sanitari privati (+0,9 per cento).

I prezzi

Il primo semestre del 2010 è stato caratterizzato da un progressivo incremento dell'inflazione nonostante il contenimento dei corsi delle materie prime alimentari ed energetiche. A giugno gli incrementi tendenziali più rilevanti sono stati registrati nei capitoli trasporti, servizi sanitari e spese per la salute, ricreazione, spettacoli e cultura e istruzione.

Nel mese di luglio l'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (comprensivo dei tabacchi) e l'indice nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati hanno registrato un incremento dello 0,4 per cento rispetto al mese di giugno e dell'1,7 per cento rispetto allo stesso mese dell'anno precedente. Per il 2010 la Banca d'Italia prevede una dinamica dei prezzi al consumo in linea con quella programmata dal Governo (circa 1,5 per cento).

Per l'anno 2011 si prevede una progressiva crescita del livello di inflazione che dovrebbe in media d'anno attestarsi attorno all'1,8 per cento (il Governo programma all'1,5 per cento).

Tabella 3: Previsioni macroeconomiche Italia all'anno 2013

Scenario di previsione al 2013 per l'Italia (tassi di var % su valori a prezzi concatenati con anno di riferimento 2000)					
	2009	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
Prodotto interno lordo	-5,0	1,3	1,1	1,2	1,3
Domanda interna	-3,5	0,3	0,4	0,9	1,2
Spese per consumi delle famiglie	-1,9	0,3	0,4	0,8	1,1
Investimenti fissi lordi	-12,1	0,8	1,7	2,0	2,0
Spesa per consumi finali delle AA.PP e delle ISP	0,6	-0,1	-0,6	0,1	0,6
Importazioni di beni dall'estero	-17,9	7,5	4,1	4,6	3,6
Esportazioni di beni verso l'estero	-20,9	10,7	6,1	4,9	3,7
Valore aggiunto ai prezzi base					
agricoltura	-3,2	2,4	0,3	1,3	0,1
industria	-15,1	5,3	3,7	1,7	2,1
costruzioni	-0,7	0,6	-0,9	0,1	0,2
servizi	-1,3	-0,2	0,4	0,8	1,0
totale	-2,6	-1,5	0,4	0,7	0,7
Deflatore dei consumi (var. %)	-0,1	1,4	1,5	1,4	1,9

Fonte: Prometeia Aggiornamento Luglio 2010

Tabella 4: Previsioni macroeconomiche comparti territoriali Italia all'anno 2011

Scenario di previsione al 2011 Italia per comparti territoriali (tassi di var % su valori concatenati- anno di riferimento 2000)								
	Nord Ovest		Nord Est		Centro		Mezzogiorno	
	2010	*2011*	*2010*	*2011*	*2010*	*2011*	*2010*	*2011*
Prodotto interno lordo	1,6	1,4	1,6	1,4	0,9	0,8	0,7	0,5
Domanda interna	0,4	0,6	0,4	0,7	0,4	0,5	0,0	0,1
Spesa per consumi delle famiglie	0,3	0,4	0,4	0,6	0,3	0,4	0,1	0,2
Investimenti fissi lordi	0,8	1,8	1,0	1,9	1,2	1,8	1,3	1,7
Importazioni di beni dall'estero	6,5	4,7	-1,7	4,8	9,2	4,3	24,1	1,1
Esportazioni di beni verso l'estero	9,5	7,0	7,6	6,8	11,0	4,7	24,4	3,1
Valore aggiunto ai prezzi base								
agricoltura	-0,9	-1,4	0,0	-1,0	3,4	0,7	5,4	1,9
industria	6,1	4,4	5,3	3,8	5,1	3,5	3,3	2,0
costruzioni	-1,9	0,0	-2,3	-0,4	-3,4	-1,3	-3,8	-1,6
servizi	0,3	0,6	0,6	0,8	0,3	0,5	0,2	0,4
totale	1,6	1,5	1,5	1,4	0,9	0,9	0,6	0,6
Unita' di lavoro								
agricoltura	-2,5	-1,6	-2,0	-1,2	-1,3	-0,4	-1,9	-0,9
industria	-6,8	1,5	-6,5	1,9	-6,9	1,4	-7,7	0,5
costruzioni	0,9	-0,6	0,8	-0,8	0,3	-1,2	0,5	-1,2
servizi	-0,3	0,3	0,0	0,5	-0,1	0,5	-0,2	0,3
totale	-1,8	0,4	-1,7	0,7	-1,1	0,5	-1,2	0,1
Tasso di disoccupazione (%)	7,1	8,4	6,0	7,5	8,1	9,5	13,7	15,2
Deflatore dei consumi (var. %)	1,4	1,5	1,4	1,5	1,4	1,5	1,4	1,5

Fonte:Prometeia Aggiornamento Luglio 2010

IL QUADRO DELL'ECONOMIA LIGURE

I dati di consuntivo e i risultati settoriali

Come per le altre Regioni italiane, nel 2009 la fase recessiva ha mostrato i suoi effetti in misura progressivamente crescente sul sistema economico ligure raggiungendo il suo culmine intorno a metà anno. Debolissimi segnali di inversione di tendenza sono stati registrati soltanto nel secondo semestre che però a tutt'oggi non consentono ancora di poter definire come del tutto avviata la ripresa economica.

Seppur il modello di sviluppo locale ligure presenti caratteristiche strutturali che gli hanno consentito un maggior riparo dagli urti della recessione seguita alla crisi economica e finanziaria internazionale, per l'economia ligure viene stimata una caduta del 5,8 per cento su base annua del suo prodotto interno lordo. L'anzianità demografica e l'apporto elevato dei redditi da pensioni e stipendi pubblici al reddito disponibile, il limitato grado di apertura al commercio estero dell'economia ligure, l'elevata terziarizzazione del tessuto produttivo e la forte componente di matrice pubblica con aziende a partecipazione statale con commesse pluriennali pur preservando dagli effetti prorompenti, presenti nelle economie di altre regioni a tessuto produttivo industriale, non hanno comunque consentito di attutire l'impatto recessivo in una economia già non vivace e capace di rinnovarsi. Si potrebbero dunque manifestare ritardi nella trasmissione degli effetti recessivi o comunque una minore capacità di reazione nella fase di ripresa a causa proprio delle peculiarità strutturali che caratterizzano il tessuto sociale ed economico ligure.

L'analisi della dinamica del PIL ligure evidenzia una brusca caduta superiore alla media nazionale: il prodotto della Liguria infatti è diminuito del 5,8 per cento in valore assoluto e del 5,9 per cento in valore pro capite (tabella 5).

La contrazione della domanda interna è stata significativa (-3,7 per cento): gli investimenti fissi lordi hanno registrato una decisa caduta del 12,9 per cento (in linea con il dato nazionale) e la spesa per consumi delle famiglie del 2,5 per cento, di quasi mezzo punto percentuale superiore alla contrazione nazionale. Si tratta di un dato significativo tenuto conto dell'apporto dei consumi delle famiglie alla formazione del prodotto interno lordo ligure.

Le esportazioni hanno risentito meno della crisi mondiale a causa di consegne del settore cantieristico commissionate in periodi precedenti che hanno consentito alla Liguria di registrare una variazione positiva superiore al 10 per cento (unica fra le Regioni italiane) (tabella 5).

Tabella 5: Indicatori economici dell'economia ligure anni 2001- 2009

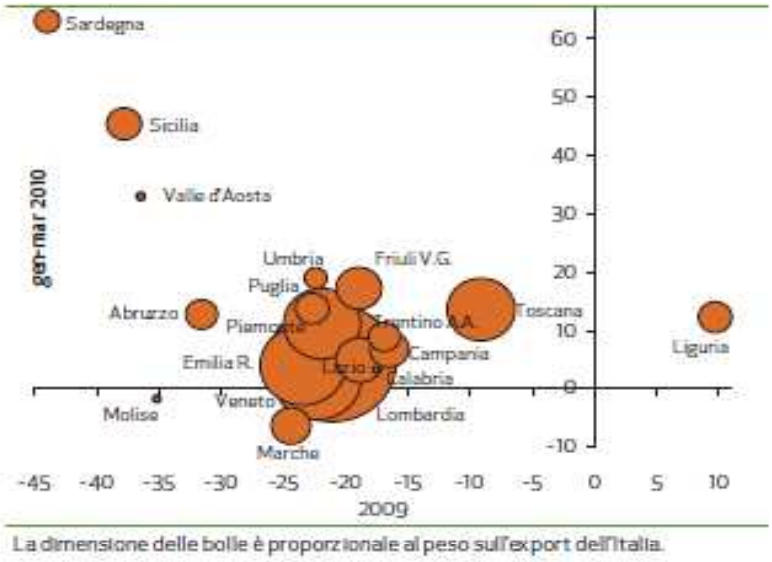
(valori assoluti in milioni di euro; valori ai prezzi concatenati anno di riferimento 2000)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Prodotto interno lordo	valore assoluto	34.520,07	33.889,23	33.807,92	34.007,14	35.044,02	34.527,77	35.448,39	34.829,95	32.822,42
	tasso di variazione	2,53	-1,83	-0,24	0,59	3,05	-1,47	2,67	0,88	-5,76
Prodotto interno lordo procapite	valore assoluto	21.987,25	21.555,34	21.431,68	21.357,12	22.008,30	21.444,04	22.046,69	21.664,23	20.389,13
	tasso di variazione	3,09	-1,96	-0,57	-0,35	3,05	-2,56	2,81	-1,73	-5,89
Valore aggiunto totale	valore assoluto	30.674,52	30.206,88	30.158,01	30.297,14	30.426,50	30.673,58	31.651,20	31.097,12	29.124,23
	tasso di variazione	*2,77*	*-1,52*	*-0,16*	*0,46*	*0,43*	*0,81*	*3,19*	*-1,75*	*-6,34*
Spesa per consumi delle famiglie	tasso di variazione	-0,11	-0,53	0,13	0,15	0,48	1,00	-2,16	-0,43	-2,53
Investimenti fissi lordi	tasso di variazione	5,01	-2,10	7,60	-12,53	3,12	-1,37	11,13	-3,91	-12,86
Spesa per consumi delle AA.PP e ISP	tasso di variazione	3,51	1,96	2,02	2,50	2,46	-0,87	-0,51	0,64	0,47
Domanda interna	tasso di variazione	1,41	-0,33	1,77	-1,68	1,30	0,23	0,30	-0,84	-3,70
Esportazioni	tasso di variazione	13,60	-11,11	0,13	-4,16	13,08	-4,87	7,81	4,68	10,20

Fonte: ISTAT e Prometeia (anni vari)

A tal proposito è interessante osservare come, rispetto alle altre Regioni italiane che nel 2009 registrano una flessione consistente delle esportazioni, la Liguria presenti nello stesso anno, così come nel primo trimestre 2010, un tasso di crescita positivo di tale voce, guidato appunto dal comparto "navi e imbarcazioni", seppur l'incidenza delle esportazioni liguri sull'export nazionale si attesti su un livello più basso rispetto a quello rilevabile per le cinque principali regioni esportatrici (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Piemonte e Toscana) (figura 1).

Figura 1: Variazione % delle esportazioni regionali nel 2009 e nel primo trimestre 2010



Fonte: Prometeia - Ar

Per l'anno 2009, la tabella 6 evidenzia il "costo" della crisi per l'economia ligure. Lo sviluppo tendenziale del valore aggiunto esprime la forte difficoltà dell'economia ligure e, seppur in maniera diversa per intensità e importanza relativa, rispecchiata in tutte le sue componenti. In particolare l'industria in senso stretto registra una forte caduta perdendo 22 punti percentuali nel biennio 2008-2009 e attestandosi su un livello raggiunto negli anni settanta (3.365,9 nel 1975); i servizi, settore trainante l'economia, registrano tra il 2008 e il 2009 una caduta di oltre 5 punti percentuali e soprattutto una perdita di valore aggiunto di 1.354,73 nel biennio portandosi su una performance di inizio decennio. Sempre nel biennio 2008-2009, anche le costruzioni presentano una perdita di oltre 16 punti percentuali e l'agricoltura di oltre 6 punti percentuali. Complessivamente nel biennio il valore aggiunto espresso dall'economia ligure ha perso 2.527 milioni di euro (oltre 8 punti percentuali) tornando ad attestarsi su valori di inizio decennio.

Tabella 6: Evoluzione del valore aggiunto settoriale

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agricoltura, pesca e silvicoltura	*Valore assoluto*	631,10079	581,52341	574,828154	572,7285649	561,478723	534,0717	529,36947	529,10719	519,44854	493,509
	Tasso di variazione		*-7,86*	*-1,15*	*-0,37*	*-1,96*	*-4,88*	*-0,88*	*-0,93*	*-1,83*	*-4,99*
Industria in senso stretto	*Valore assoluto*	4.385,86	4.325,70	4.041,30	3.590,05	3.542,98	3.617,56	3.829,17	4.253,56	4.081,88	3.340,83
	Tasso di variazione		*-1,37*	*-6,57*	*-11,17*	*-1,31*	*2,11*	*5,85*	*17,58*	*-4,04*	*-18,15*
Costruzioni	*Valore assoluto*	1299,23	1589,88	1580,83	1686,98	1705,49	1489,48	1445,36	1498,93	1392,82	1262,28
	Tasso di variazione		*22,37*	*-0,57*	*6,72*	*1,10*	*-12,67*	*-2,96*	*0,63*	*-7,08*	*-9,37*
Servizi	*Valore assoluto*	23552,93	24177,42	24009,92	24308,25	24487,19	24783,04	24884,18	25382,33	25087,33	24027,60
	Tasso di variazione		*2,65*	*-0,69*	*1,24*	*0,74*	*1,21*	*0,41*	*2,42*	*-1,16*	*-4,22*
Totale		**29.869**	**30.675**	**30.207**	**30.158**	**30.297**	**30.426**	**30.674**	**31.651**	**31.097**	**29.124**
			2,70	*-1,52*	*-0,16*	*0,46*	*0,43*	*0,81*	*4,03*	*-1,75*	*-6,34*

Fonte: ISTAT e Prometeia (anni vari)

La tabella 7 conferma il percorso di ricomposizione a cui è soggetta l'economia ligure espresso dal valore aggiunto regionale che si è verificato dopo il 2001: l'industria perde oltre 2 punti percentuali, nel contributo al valore aggiunto totale a favore dei servizi che contribuiscono per l'82,50 per cento alla formazione del valore aggiunto regionale; l'agricoltura, pesca e silvicoltura rimane pressoché stazionaria; in contrazione il peso delle costruzioni che contribuiscono al valore aggiunto per il 4,33 per cento.

Tabella 7: Evoluzione della composizione settoriale del valore aggiunto regionale
(valori percentuali)

	2009	2001	1995
Agricoltura, pesca e silvicoltura	1,69	1,89	2,41
Industria in senso stretto	11,47	14,01	14,32
Costruzioni	4,33	5,28	3,80
Servizi	82,50	78,82	79,47
Totale	100,00	100	100

L'analisi dei dati del valore aggiunto disaggregati per provincia per il biennio 2008-2009 contenuti nell'aggiornamento del mese di luglio delle previsioni dell'istituto Prometeia consentono una "lettura" territoriale dell'impatto della pesante recessione che ha colpito l'Italia e una valutazione degli effetti settoriali.

Il modello di sviluppo e la vocazione economica dei singoli territori hanno, ovviamente, inciso notevolmente sull'entità e le modalità di reazione alla recessione.

La Provincia di Imperia nel biennio 2008-2009 ha perso oltre il 10 per cento di valore aggiunto (- 374 milioni di euro): i servizi con un decremento del 7,3 per cento hanno contribuito per oltre il 50 per cento alla perdita in valori assoluti, l'industria in senso stretto ha dovuto affrontare una perdita superiore al 40 per cento (settore che pesa per circa un quinto del valore aggiunto imperiese) così come le costruzioni di circa il 37 per cento (tabella 8).

Tabella 8

IMPERIA	Agricoltura		Industria in senso stretto		Costruzioni		Servizi		Totale	
	valore assoluto	tassi di variazione	valore assoluto	tassi di variazione	valore assoluto	tassi di variazione	valore assoluto	tassi di variazione	valore assoluto	tassi di variazione
1999	182,5		214,8		197,3		2.551,2		3.145,8	
2000	285,4	36,1	246,6	12,9	202,6	2,6	2.630,3	3,0	3.364,9	6,5
2001	273,6	-4,3	244,1	-1,0	212,5	4,6	2.714,7	3,1	3.444,8	2,3
2002	254,9	-7,3	260,8	6,4	254,8	16,6	2.747,9	1,2	3.518,4	2,1
2003	252,1	-1,1	236,1	-10,5	260,3	2,1	2.815,6	2,4	3.564,0	1,3
2004	243,3	-3,6	227,2	-3,9	267,8	2,8	2.844,5	1,0	3.582,9	0,5
2005	233,5	-4,2	235,3	3,4	240,9	-11,2	2.875,5	1,1	3.585,3	0,1
2006	226,5	-3,1	241,8	2,7	241,6	0,3	3.017,0	4,7	3.727,0	3,8
2007	222,9	-1,6	301,7	19,8	292,1	17,3	3.287,2	8,2	4.103,8	9,2
2008	204,3	-9,1	266,3	-13,3	241,4	-21,0	3.303,2	0,5	4.015,3	-2,2
2009	199,4	-2,5	213,8	-24,6	213,7	-13,0	3.061,5	-7,9	3.688,3	-8,9
2010	217,9	8,5	220,4	3,0	205,1	-4,2	2.998,2	-2,1	3.641,6	-1,3
2011	225,7	3,4	225,1	2,1	202,1	-1,5	2.964,8	-1,1	3.617,6	-0,7
2012	232,4	2,9	226,0	0,4	201,8	-0,2	2.956,6	-0,3	3.616,8	0,0
2013	234,5	0,9	228,5	1,1	202,3	0,3	2.965,9	0,3	3.631,3	0,4

L'agricoltura (settore che contribuisce per oltre il 23 per cento alla formazione del valore aggiunto provinciale) sembra aver tenuto relativamente meglio registrando un decremento dell'11 per cento circa.

La Provincia di Savona nel biennio 2008-2009 ha perso quasi il 10 per cento (-9,8 per cento) di valore aggiunto (-510 milioni di euro): i servizi con un decremento del 7,5 per cento hanno contribuito per oltre il 60 per cento alla perdita in valori assoluti (-306 milioni di euro), l'industria in senso stretto ha registrato una perdita superiore al 24 per cento (-172 milioni di euro), le costruzioni di quasi l'11 per cento. L'agricoltura sembra aver tenuto meglio registrando dapprima un decremento del 6,1 per cento compensato da una crescita per il 2009 del 5,4 per cento (tabella 9).

Tabella 9

SAVONA	Agricoltura		Industria in senso stretto		Costruzioni		Servizi		Totale	
	valore assoluto	tassi di variazione	valore assoluto	tassi di variazione	valore assoluto	tassi di variazione	valore assoluto	tassi di variazione	valore assoluto	tassi di variazione
1999	251,7		843,7		279,7		3.582,3		4.957,4	
2000	180,0	-39,8	870,2	3,0	291,0	3,9	3.645,6	1,7	4.986,7	0,6
2001	146,8	-22,6	826,8	-5,3	399,5	27,2	3.777,6	3,5	5.150,6	3,2
2002	157,6	6,8	819,9	-0,8	324,9	-23,0	3.811,3	0,9	5.113,6	-0,7
2003	156,7	-0,6	732,1	-12,0	361,6	10,2	3.963,5	3,8	5.213,9	1,9
2004	153,2	-2,2	705,2	-3,8	372,3	2,9	4.026,8	1,6	5.257,5	0,8
2005	145,0	-5,7	771,4	8,6	326,9	-13,9	4.163,8	3,3	5.407,1	2,8
2006	146,6	1,1	784,7	1,7	321,6	-1,6	4.258,6	2,2	5.511,5	1,9
2007	143,5	-2,1	880,0	10,8	327,7	1,9	4.375,8	2,7	5.727,1	3,8
2008	135,3	-6,1	889,4	1,1	332,6	1,5	4.290,4	-2,0	5.647,7	-1,4
2009	143,0	5,4	709,3	-25,4	295,3	-12,6	4.069,5	-5,4	5.217,2	-8,3
2010	160,4	10,8	728,0	2,6	284,0	-4,0	4.048,4	-0,5	5.220,9	0,1
2011	167,4	4,2	741,3	1,8	280,3	-1,3	4.046,1	-0,1	5.235,1	0,3
2012	172,9	3,2	743,1	0,2	280,0	-0,1	4.064,1	0,4	5.260,1	0,5
2013	174,6	1,0	750,4	1,0	280,9	0,3	4.096,9	0,8	5.302,7	0,8

La Provincia di Genova, nel biennio 2008-2009, ha perso quasi l'8 per cento (-7,8 per cento) di valore aggiunto (-1.286 milioni di euro): i servizi con un decremento del 4,8 per cento hanno contribuito per oltre il 51 per cento alla perdita in valore assoluto (-663 milioni di euro), l'industria in senso stretto ha registrato una perdita superiore al 26 per cento (-517 milioni di euro), le costruzioni di quasi il 17 per cento (-102 milioni di euro) (tabella 10).

Tabella 10

GENOVA	Agricoltura		Industria in senso stretto		Costruzioni		Servizi		Totale	
	valore assoluto	tassi di variazione	valore assoluto	tassi di variazione	valore assoluto	tassi di variazione	valore assoluto	tassi di variazione	valore assoluto	tassi di variazione
1999	63,8		2.338,1		465,5		13.884,4		16.751,7	
2000	66,2	3,7	2.647,5	11,7	608,1	23,4	14.216,0	2,3	17.537,8	4,5
2001	65,4	-1,3	2.680,4	1,2	792,8	23,3	14.593,7	2,6	18.132,3	3,3
2002	68,5	4,6	2.340,0	-14,5	821,1	3,4	14.236,9	-2,5	17.466,4	-3,8
2003	67,5	-1,5	2.069,5	-13,1	872,9	5,9	14.351,5	0,8	17.361,4	-0,6
2004	67,6	0,2	2.073,5	0,2	884,0	1,2	14.409,9	0,4	17.435,0	0,4
2005	65,1	-3,9	2.070,5	-0,1	743,1	-19,0	14.411,6	0,0	17.290,4	-0,8
2006	67,6	3,7	2.253,6	8,1	708,1	-4,9	14.372,8	-0,3	17.402,1	0,6
2007	73,3	7,7	2.480,0	9,1	709,9	0,3	14.512,3	1,0	17.775,4	2,1
2008	91,9	20,3	2.382,4	-4,1	669,1	-6,1	14.357,7	-1,1	17.501,0	-1,6
2009	68,3	-34,5	1.963,9	-21,3	607,9	-10,1	13.849,8	-3,7	16.489,9	-6,1
2010	68,5	0,2	2.060,0	4,7	592,4	-2,6	13.936,1	0,6	16.656,9	1,0
2011	69,0	0,7	2.127,3	3,2	589,1	-0,6	14.036,2	0,7	16.821,5	1,0
2012	70,4	2,1	2.152,4	1,2	591,2	0,4	14.172,6	1,0	16.986,7	1,0
2013	70,9	0,6	2.186,7	1,6	594,6	0,6	14.337,8	1,2	17.190,0	1,2

L'agricoltura, settore residuale, ha risentito della crisi soltanto nell'ultimo anno: il decremento del 34,5 per cento del 2009 trova in parte compensazione nella crescita del 20 per cento dell'anno precedente.

La Provincia della Spezia nel biennio 2008-2009 ha perso quasi il 9 per cento (-8,8 per cento) di valore aggiunto (-329 milioni di euro): i servizi con un decremento del 5,2 per cento hanno contribuito per oltre il 48 per cento alla perdita in valori assoluti (-161 milioni di euro), l'industria in senso stretto ha registrato una perdita superiore al 30 per cento (-139 milioni di euro), le costruzioni di quasi il 17 per cento (-24 milioni di euro). L'agricoltura, settore residuale, ha risentito della crisi maggiormente nell'ultimo anno registrando un decremento complessivo dell'8,5 per cento (tabella 11).

Tabella 11

LA SPEZIA	Agricoltura		Industria in senso stretto		Costruzioni		Servizi		Totale	
	valore assoluto	tassi di variazione	valore assoluto	tassi di variazione	valore assoluto	tassi di variazione	valore assoluto	tassi di variazione	valore assoluto	tassi di variazione
1999	91,6		578,6		169,6		2.967,8		3.807,6	
2000	99,5	7,9	621,6	6,9	197,6	14,2	3.061,0	3,0	3.979,7	4,3
2001	95,7	-4,0	574,5	-8,2	185,1	-6,7	3.091,5	1,0	3.946,8	-0,8
2002	93,9	-2,0	620,6	7,4	180,1	-2,8	3.213,9	3,8	4.108,4	3,9
2003	96,5	2,8	552,4	-12,3	192,2	6,3	3.177,7	-1,1	4.018,7	-2,2
2004	97,3	0,8	537,1	-2,8	181,4	-5,9	3.205,9	0,9	4.021,8	0,1
2005	90,5	-7,5	540,3	0,6	178,5	-1,6	3.332,1	3,8	4.141,4	2,9
2006	88,7	-1,9	549,0	1,6	174,0	-2,6	3.235,8	-3,0	4.047,5	-2,3
2007	89,4	0,8	591,9	7,3	169,1	-2,9	3.207,1	-0,9	4.057,6	0,2
2008	87,9	-1,8	543,8	-8,8	149,7	-13,0	3.136,0	-2,3	3.917,4	-3,6
2009	82,8	-6,2	453,8	-19,8	145,4	-3,0	3.046,8	-2,9	3.728,8	-5,1
2010	89,4	7,4	479,8	5,4	147,3	1,3	3.080,7	1,1	3.797,2	1,8
2011	92,3	3,1	498,1	3,7	149,9	1,7	3.113,0	1,0	3.853,2	1,5
2012	94,9	2,8	505,7	1,5	152,4	1,7	3.150,3	1,2	3.903,3	1,3
2013	95,7	0,9	514,9	1,8	154,5	1,3	3.191,8	1,3	3.956,9	1,4

Il mercato del lavoro

A seguito della crisi economica, il mercato del lavoro ligure ha subito una forte contrazione, seppur attenuata dall'ampio ricorso alla Cassa integrazione guadagni. La situazione complessiva è risultata migliore di quella registrata a livello nazionale. Sulle condizioni del mercato del lavoro hanno inciso le caratteristiche strutturali del tessuto economico ligure.

Le principali ricadute della recessione sono riassumibili in una flessione dello 0,7 per cento degli occupati per l'anno 2009 soprattutto nella componente autonoma. Su base annua, il genere maschile sembra aver sofferto maggiormente registrando un calo di quasi un punto percentuale nel tasso di occupazione, un forte aumento del tasso di disoccupazione dal 4 al 4,6 per cento e del numero di uomini in cerca di occupazione (+15,6 per cento).

Il primo trimestre 2010 ha manifestato un ulteriore peggioramento del quadro complessivo: l'occupazione maschile ha registrato una contrazione del 1,6 per cento rispetto allo stesso trimestre dello scorso anno e il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 7,3 per cento.

Tabella 12

Periodo di riferimento	FORZE DI LAVORO					NON FORZE DI LAVORO	POPOLAZIONE	Tassi di attività (15-64)	Tassi di occupaz. (15-64)	Tassi di disoccupaz.
	Occupati	Persone in cerca di occupazione			Totale	Totale				
		Con precedenti esperienze lavorative	Senza precedenti esperienze lavorative	Totale						
MASCHI E FEMMINE										
2008 I Trimestre	648	33	9	41	690	909	1.599	67,7	63,5	6,0
II Trimestre	664	24	11	35	699	900	1.599	68,7	65,1	5,1
III Trimestre	653	24	5	29	682	918	1.600	67,1	64,2	4,3
IV Trimestre	637	34	8	42	679	923	1.602	66,7	62,5	6,1
2009 I Trimestre	633	32	6	38	672	932	1.603	66,0	62,1	5,7
II Trimestre	645	33	2	35	680	924	1.604	66,8	63,3	5,1
III Trimestre	649	35	7	43	692	912	1.604	68,2	63,9	6,2
IV Trimestre	658	33	8	40	698	907	1.605	68,4	64,4	5,8
2010 I Trimestre	635	45	9	54	689	917	1.606	67,8	62,4	7,8
MASCHI										
2008 I Trimestre	371	15	2	18	389	371	760	76,5	73,0	4,5
II Trimestre	377	10	5	14	391	369	761	76,8	73,9	3,7
III Trimestre	373	9	2	10	383	378	761	75,6	73,5	2,7
IV Trimestre	365	15	5	20	384	378	762	75,7	71,7	5,1
2009 I Trimestre	362	13	1	14	376	386	763	74,1	71,3	3,7
II Trimestre	365	18	1	20	384	379	763	75,6	71,6	5,1
III Trimestre	368	16	3	19	387	376	763	76,5	72,8	4,8
IV Trimestre	373	16	3	19	392	372	764	76,8	72,9	4,9
2010 I Trimestre	357	23	5	28	385	380	764	75,8	70,1	7,3
FEMMINE										
2008 I Trimestre	277	18	6	24	301	537	838	58,9	54,1	7,9
II Trimestre	287	14	7	21	308	531	838	60,6	56,5	6,8
III Trimestre	280	15	4	19	299	540	839	58,7	55,0	6,3
IV Trimestre	273	19	3	22	295	545	840	57,8	53,3	7,5
2009 I Trimestre	271	19	6	24	295	545	840	57,9	53,1	8,3
II Trimestre	281	14	1	15	296	545	841	58,1	55,1	5,1
III Trimestre	281	19	5	24	305	535	840	60,1	55,3	7,9
IV Trimestre	285	17	4	21	306	535	841	60,2	56,1	7,0
2010 I Trimestre	278	22	4	25	304	537	841	59,9	54,8	8,4

Le scelte di consumo delle famiglie

Nel 2009, secondo i dati dell'indagine sui consumi condotta dall'ISTAT, la spesa media mensile delle famiglie liguri è stata pari, in valori correnti, a 2396 euro, circa 46 euro in meno rispetto alla media nazionale accorciando di quasi 100 euro la forbice rispetto all'anno precedente. Ciò evidentemente rispecchia la composizione dei nuclei familiari liguri.

Dall'analisi della spesa media mensile delle famiglie per capitolo di spesa e regioni, si nota come la spesa alimentare (19,6 per cento) e la spesa per l'abitazione (32,2 per cento) assorbano oltre il 50 per cento della spesa totale. La quota destinata alla spesa per la salute risulta superiore di 0,7 punti percentuali rispetto alla media nazionale.

Tabella 13: Spesa media mensile delle famiglie per capitolo di spesa e regione – anno 2009

(valori in euro (in grassetto) e composizioni percentuali rispetto al totale della spesa media mensile)

Regioni	Alimentari e bevande	Tabacchi	Abbigliamento e calzature	Abitazione	Combustibili ed energia	Arredamenti ecc	Sanità	Trasporti	Comunicazioni	Istruzione	Tempo libero e cultura	Altri beni e servizi	**Spesa media mensile**
Piemonte	18,4	0,8	4,9	26,5	6,2	5,9	3,5	13,5	2,0	1,1	5,0	12,1	**2.588**
Valle d'Aosta	15,1	0,7	4,6	27,5	5,7	10,5	4,5	13,3	2	0,7	4,3	11,1	**2.606**
Lombardia	16,1	0,7	5,2	28,3	5,2	5,7	3,4	15	1,8	1	4,4	13,3	**2.918**
Trentino Alto Adige	15,1	0,6	5,7	29,9	5,1	5,6	4,8	13,9	2	1,3	4,6	11,5	**2.520**
Veneto	15,6	0,6	5,4	28,2	5,7	6,5	3,6	15,2	1,7	1	4,3	12,3	**2.857**
Friuli Venezia Giulia	15,5	0,6	5,3	30,6	5,1	5,6	4,2	14,7	1,8	1,1	4,7	10,9	**2.569**
Liguria	19,6	0,8	4,7	32,2	4,9	4,9	4,3	11,3	1,8	0,7	3,9	10,9	**2.396**
Emilia Romagna	15,8	0,7	5,5	27,9	5,7	5,9	3,9	14,9	1,9	1	4,3	12,4	**2.799**
Toscana	18,2	0,8	4,9	32	6	4,2	3,4	13,9	2,2	0,9	4	9,6	**2.444**
Umbria	19,4	0,9	6,2	25,7	5,9	5,8	4,3	14,4	2,1	0,5	4,8	10,1	**2.586**
Marche	19,8	0,9	6,2	27,1	6,1	5	3,6	13,3	2,1	0,8	4,5	10,7	**2.434**
Lazio	18,7	0,9	5,3	32,5	4,8	4,7	3,6	13	1,9	0,9	4	9,6	**2.591**
Abruzzo	21,9	0,8	7,6	24	6	5,7	3,4	13,7	2,2	0,6	4,2	9,9	**2.419**
Molise	20,5	1	6,9	22,8	5,8	10,6	3,9	10,7	2,1	1,1	5	9,7	**2.336**
Campania	26,5	1,4	7,1	26,2	5	5	3	11	2,3	0,9	3,2	8,4	**1.894**
Puglia	24,1	1,1	8,1	22,2	5,6	5,7	3,6	12,5	2,2	1,2	3,9	9,8	**1.983**
Basilicata	22,1	1,1	9,4	20,2	6,5	5,7	4,5	13,1	2,3	1,7	3,8	9,4	**1.862**
Calabria	24,5	1,1	7,4	21,1	7	5,2	4,1	13,9	2,3	1,5	3,8	8,2	**1.795**
Sicilia	24,4	1,5	7,4	26,2	5,4	4,5	3,6	13	2,2	0,9	3	7,8	**1.721**
Sardegna	22,7	0,9	7,1	27,8	5,9	4,6	4,2	12,2	2,1	1,1	3,9	7,6	**1.878**
Italia	18,9	0,8	5,8	28,0	5,5	5,5	3,6	13,8	2,0	1,0	4,2	11,0	**2.442**

Fonte: ISTAT (2010)

Le prospettive di crescita

Dopo la fase fortemente recessiva che ha interessato il 2009, le previsioni di Prometeia prospettano una cauta ripresa che dovrebbe segnare l'anno in corso arrivando in media d'anno a raggiungere lo 0,7 per cento. In realtà si tratta di un recupero molto più moderato rispetto a quanto previsto per il Nord Ovest. Tale debole crescita che si confermerà negli anni successivi testimonia le difficoltà strutturali del tessuto socio-economico ligure.

Trova purtroppo conferma il quadro delineato nello scorso DPEFR 2010-2012 seppur aggravato dalla programmazione finanziaria nazionale. Nei prossimi anni l'impatto di ritorno della crisi finanziaria internazionale e nazionale insieme agli interventi per il contenimento della spesa pubblica varati negli ultimi anni dal Governo nazionale e imposti ai governi locali che oggi ha già dato luogo ad una forte contrazione dei trasferimenti per i soggetti più deboli e ad una netta riduzione in termini nominali dei fondi statali destinati alla sanità ligure. Il profilarsi di questo panorama evidentemente limiterà notevolmente la possibilità per le regioni di erogare prestazioni sociali. Emergeranno dunque con maggiore insistenza la fragilità della situazione economica delle famiglie liguri, caratterizzate da nuclei anziani, pensionati, monoreddito, con fragilità sociali e grandi necessità sanitarie inducendo sia una ricomposizione nelle scelte di spesa sempre più orientata ai bisogni sanitari (+0,2 per cento dal 2009) sia una riduzione del reddito disponibile reale e dunque della capacità di spesa che porterà ad una compressione della possibilità di sviluppo dei consumi delle famiglie. E' ovvio che vista la caratteristica predominanza di questa componente nella determinazione del valore aggiunto regionale, si determinerà un rallentamento nella ripresa economica regionale.

Il rinvigorito commercio internazionale che sta trascinando la ripresa economica italiana, poco farà sentire i suoi effetti sul mercato estero ligure: dopo un incremento superiore al 15 per cento delle esportazioni presumibilmente legato a commesse del settore cantieristico, le percentuali di crescita si ridimensioneranno notevolmente e con esse anche quelle delle importazioni. Per il 2010 le importazioni cresceranno di oltre il 9 per cento.

Nel prossimo triennio la crescita della spesa per consumi delle famiglie risulterà di poco superiore allo zero a conferma della fragilità del tessuto sociale ligure. Anche gli investimenti registreranno tassi di crescita ben inferiori sia a quello del comparto territoriale sia a quello nazionale.

Tabella 14

Scenario di previsione al 2013 per la Liguria
(tassi di var % su valori a prezzi concatenati con anno di riferimento 2000)

	2009	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*
Prodotto interno lordo	-5,8	0,7	0,6	0,9	1,0
Domanda interna	-3,7	0,1	0,2	0,7	1,0
Spese per consumi delle famiglie	-2,5	0,1	0,2	0,6	1,0
Investimenti fissi lordi	-12,9	0,4	1,2	1,6	1,5
Spesa per consumi finali delle AA.PP e delle ISP	0,5	0,2	-0,4	0,2	0,7
Importazioni di beni dall'estero	-22,9	9,1	0,9	1,7	1,0
Esportazioni di beni verso l'estero	10,2	15,3	4,7	3,7	2,6
Valore aggiunto ai prezzi base					
agricoltura	-5,0	8,6	3,4	2,9	0,9
industria	-18,2	4,4	3,0	1,0	1,5
costruzioni	-3,6	0,7	-0,8	0,3	0,5
servizi	-0,3	-0,4	0,2	0,7	0,9
totale	-2,1	-1,1	0,2	0,6	0,6
Deflatore dei consumi (var. %)	-0,1	1,4	1,5	1,4	1,9

Fonte: Prometeia (luglio 2010)

Lo scenario di previsione mostra per i prossimi tre anni performance del mercato del lavoro preoccupanti: le unità di lavoro in tutti i settori confermeranno il loro sentiero di crescita negativa fino a tutto il 2010, quelle nei servizi invertiranno la tendenza a partire dal 2011, e poiché il loro contributo è numericamente il più rilevante, renderà positivo anche il trend totale delle unità di lavoro.

Tabella 15

Scenario di previsione al 2013 per le unità di lavoro per settore (tassi di variazione annuali su valori a prezzi concatenati con anno di riferimento 2000						
		2009	2010	2011	2012	2013
UNITA' DI LAVORO	*Agricoltura*	-8,9	-2,2	-1,1	-0,6	-0,4
	Industria	-10,3	-7,5	0,6	-0,1	-0,8
	Costruzioni	-3,6	0,7	-0,8	0,3	0,5
	Servizi	-0,3	-0,4	0,2	0,7	0,9
	Totale	-2,1	-1,1	0,2	1,6	0,6
Tasso di occupazione		40,3	40,1	39,6	39,5	39,8
Tasso di disoccupazione		5,7	6,9	8,4	8,8	8,5
Tasso di attività		42,7	43,1	43,3	43,3	43,5

Fonte: Prometeia (luglio 2010)

Il tasso di occupazione sarà in continua contrazione, mentre il tasso di attività continuerà una lenta e progressiva crescita. Il tasso di disoccupazione tenderà ad attestarsi su valori ben superiori alle previsioni per i comparti Nord Ovest e Nord Est e più prossimi ai livelli nazionali.

IL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE DI RIFERIMENTO PER IL TRIENNIO 2011/2013

La riforma della contabilità e della finanza pubblica

La legge di contabilità e finanza pubblica

La necessità di rispettare gli impegni e i vincoli di bilancio assunti in ambito europeo e le riforme economiche ed istituzionali dell'ultimo ventennio hanno reso necessario la ridefinizione del sistema di governo della finanza pubblica. In particolare il decentramento amministrativo, la riforma del Titolo V della Costituzione e in prospettiva la legge di attuazione del federalismo fiscale (legge n. 42/2009) avevano definito un quadro di finanza pubblica non più coerente con molte disposizioni della normativa previgente (legge n. 486/1978, legge n. 382/1988 e legge n. 208/1999).

La riforma contiene numerosi riferimenti alla necessità di armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili e di bilancio delle diverse Amministrazioni pubbliche al fine anche di assicurare la coerenza delle rilevazioni con i sistemi e gli schemi adottati in ambito europeo.

La legge n. 196 del 31 dicembre 2009 interviene organicamente sul complesso delle regole e delle norme che presiedono alla definizione degli strumenti di governo della finanza pubblica estendendo il perimetro di applicazione, definito dalla normativa precedente, all'aggregato delle amministrazioni pubbliche individuato dall'ISTAT secondo le regole di contabilità nazionale. Parte delle disposizioni contenute nella legge sono immediatamente operative, altre sono affidate alla disciplina di decreti delegati.

Il provvedimento normativo ruota attorno a due cardini:

il governo unitario della finanza pubblica e l'armonizzazione contabile;

il controllo della finanza pubblica e la qualità della spesa.

Il governo unitario della finanza pubblica e l'armonizzazione contabile

Il legislatore ha definito un nuovo ciclo per l'esame del bilancio e realizzata la riforma degli strumenti della programmazione finanziaria. Il legislatore ha sottoposto a revisione il ciclo e gli strumenti della programmazione in un approccio funzionale al raggiungimento degli obiettivi di governo della finanza pubblica in armonia con i tempi e procedure definite in ambito europeo.

Il nuovo ciclo della programmazione inizia a marzo con la Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF) che aggiorna le previsioni (macroeconomiche e di finanza pubblica) per l'anno in corso alla luce dei consuntivi e della manovra approvata nell'anno precedente. Entro il 20 luglio sono predisposte e inviate alle amministrazioni locali le linee guida della Decisione quadro di finanza pubblica (DQFP) - che sostituisce il DPEF). Entro il 15 ottobre, sulla base delle proiezioni tendenziali e degli obiettivi indicati nella DQFP, il Ministero dell'economia e delle finanze presenta il disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato, anch'esso articolato sul triennio di riferimento, nonché il disegno di legge finanziaria che provvede a ricondurre le previsioni agli obiettivi per l'intero triennio di programmazione. La legge inoltre prevede la sostituzione del disegno di legge finanziaria con il disegno di legge di stabilità, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno, corredato di una nota tecnico-illustrativa da inviare anch'essa alle Camere.

Figura 1: Il ciclo e gli strumenti della programmazione

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato

La legge n. 196/2009 attribuisce un ruolo fondamentale all'armonizzazione dei sistemi contabili di tutte le amministrazioni pubbliche ed affida alla legislazione delegata il compito di definire tutta l'architettura di un nuovo sistema di bilancio raccordabile con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per disavanzi eccessivi e coerente con la classificazione economica e funzionale individuata dai regolamenti comunitari. Il legislatore ha inteso rafforzare la condivisione degli obiettivi di finanza pubblica a tutti i livelli di governo e tra tutti i soggetti che compongono l'amministrazione pubblica. L'armonizzazione degli schemi contabili e di bilancio (e della relativa tempistica di presentazione e approvazione) delle amministrazioni pubbliche consentirà la rilevazione e la rappresentazione dei dati delle differenti amministrazioni con le stesse metodologie e criteri contabili.

Il controllo della finanza pubblica e la qualità della spesa

Per le Amministrazioni Pubbliche inoltre, il legislatore ha prefigurato un sistema contabile "duale" nel quale alla contabilità finanziaria viene affiancato un sistema di contabilità economico patrimoniale come strumento di rafforzamento della valutazione, anche economica, dell'operato della pubblica amministrazione. Si impone il metodo della programmazione finanziaria triennale dettagliata nella costruzione del bilancio dello Stato: la programmazione di bilancio è operata con un maggior grado di dettaglio rispetto allo schema esistente attraverso l'indicazione nei documenti programmati delle voci tendenziali e programmatiche del conto economico e del conto di cassa del fabbisogno per la pubblica amministrazione e per i suoi sottosettori. In tal modo si favorisce la trasparenza relativa agli obiettivi e agli strumenti che si intendono attivare per il loro raggiungimento.

Si realizza inoltre il potenziamento degli strumenti di monitoraggio dei flussi di entrate e spese per poter valutare la coerenza dell'evoluzione delle grandezze di finanza pubblica con gli obiettivi fissati con i documenti programmatici. Al fine di potenziare questo strumento, è previsto che le amministrazioni pubbliche si dotino di un sistema di rilevazione che prevede un flusso informativo organizzato e gestito su una piattaforma informatica attraverso cui aumentare la tempestività e la completezza dell'informazione. In prospettiva, a questo obiettivo concorreranno dunque sia l'armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili sia l'istituzione della banca dati unitaria delle Amministrazioni Pubbliche. Il potenziamento del monitoraggio dei conti pubblici prevede altresì che le amministrazioni pubbliche comunichino al Ministero dell'economia e delle finanze anche i dati relativi alle società partecipate, nonché il potenziamento dell'attività dei sindaci e dei revisori.

L'armonizzazione dei sistemi contabili per Regioni ed Enti Locali nella più recente evoluzione normativa

Il processo di armonizzazione dei sistemi contabili si inserisce nel più ampio processo di revisione delle relazioni finanziarie tra Stato e Amministrazioni Locali in attuazione del federalismo fiscale così come previsto dalla legge delega n. 42/2009. L'articolo 2, comma 6, della legge n. 196/2009, che modifica l'articolo 2 della legge n. 42/2009, prevede una delega per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali da attuarsi entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge n. 42/2009 (21 maggio 2011). L'attuazione di detta delega però presuppone l'esistenza di un patrimonio informativo dettagliato e organizzato non solo in disponibilità dello Stato, ma condiviso con tutti i governi locali. Attualmente il bilancio dello Stato e quello di regioni e enti locali sono entità sostanzialmente non comunicanti e quindi qualunque attuazione del federalismo fiscale non può prescindere da un processo di piena armonizzazione dei sistemi contabili e dalla creazione di flussi informativi bidirezionali.

Il legislatore ha definito le modalità con le quali gli Enti territoriali dovranno concorrere al processo di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Amministrazioni Pubbliche secondo una articolazione più puntuale rispetto a quanto disposto dalla legge 42/2009.

Anche gli Enti territoriali dovranno applicare regole uniformi ai propri schemi contabili e articolare i propri bilanci sia secondo la classificazione funzionale per missioni e programmi sia secondo la classificazione economica proposta dai regolamenti comunitari con l'adozione di un piano dei conti integrato.

Il governo complessivo della finanza pubblica ha richiesto inoltre la costruzione del bilancio consolidato con le proprie aziende e società controllate e l'affiancamento alla contabilità finanziaria, a soli fini conoscitivi, di una contabilità economico patrimoniale. Occorre comunque sottolineare come la legge di attuazione del federalismo fiscale rimanga a disciplinare tutto il processo di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio per gli Enti territoriali.

L'attuazione del federalismo fiscale

I decreti legislativi di attuazione del federalismo fiscale

Il 20 maggio 2010 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva, ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 42/2009, il decreto legislativo n. 85 riguardante il cosiddetto "federalismo demaniale". Tale decreto è il primo dei decreti attutivi della legge 42/2009 e prevede il trasferimento, a titolo non oneroso, a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni di beni statali, mediante l'emanazione di una serie di D.P.C.M.

Per il combinato disposto degli articoli 3 e 5 del decreto legislativo suddetto le modalità di trasferimento alle Regioni sono le seguenti:

a) *ope legis*, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del suddetto decreto, mediante appositi D.P.C.M.:

1. dei beni del demanio marittimo unitamente alle relative pertinenze;
2. dei beni del demanio idrico, con esclusione dei laghi chiusi privi di emissari di superficie che saranno trasferiti alle Province, e i fiumi e i laghi di ambito sovra regionale che rimarranno di proprietà dello Stato. Alle Province dovrà essere garantita una quota dei canoni del demanio idrico trasferito alle Regioni;

b) mediante richiesta:

3. dei beni immobili statali non utilizzati per fini istituzionali, inclusi in un apposito elenco redatto dall'Agenzia del Demanio;
4. degli aeroporti di interesse regionale o locale.

Gli Enti interessati (Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni) ad acquisire la proprietà dei beni di cui al punto b) dovranno presentare all'Agenzia del Demanio apposita domanda entro il termine perentorio di 60 giorni dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del D.P.C.M. di individuazione dei beni; la domanda dovrà essere corredata di un allegato contenente: le finalità e le modalità di utilizzo del bene, la destinazione e le relative tempistiche.

Entro i successivi 60 giorni, con un ulteriore D.P.C.M., saranno attribuiti i beni in proprietà; la decorrenza del trasferimento coinciderà con la data di pubblicazione del D.P.C.M. in Gazzetta Ufficiale e costituirà titolo per trascrizione e voltura catastale; operazioni senza oneri per l'ente beneficiario.

L'attribuzione avverrà sulla base dei principi di: sussidiarietà, adeguatezza, territorialità, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione competenze/funzioni, valorizzazione ambientale.

I beni verranno trasferiti nello stato di fatto e di diritto in cui si trovano al momento della pubblicazione dei D.P.C.M. di trasferimento in Gazzetta Ufficiale.

Sono esclusi dal trasferimento:

- gli immobili in uso alle Amministrazioni dello Stato (anche Agenzie) per comprovate finalità statali;
- i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale o internazionale;
- i beni appartenenti al patrimonio culturale, salvo accordi di valorizzazione da stipularsi ai sensi dell'articolo 5, comma 4 *bis*, del decreto legislativo n.85/2010;
- i beni già oggetto di accordi o intese per la razionalizzazione o la valorizzazione del patrimonio pubblico sottoscritti alla data di entrata in vigore del Decreto Legislativo;
- le reti di interesse statale ivi comprese quelle stradali ed energetiche;
- le strade ferrate in uso di proprietà dello Stato;
- i parchi nazionali e le riserve naturali statali.

L'Ente beneficiario del trasferimento dovrà garantire la massima valorizzazione funzionale del bene oggetto di trasferimento. Nel caso in cui l'Ente non utilizzi il bene nei modi e nei tempi indicati nella relazione allegata alla richiesta lo Stato potrà utilizzare il proprio potere sostitutivo.

I beni trasferiti agli Enti territoriali possono, dopo l'approvazione di varianti urbanistiche volte alla loro valorizzazione, essere conferiti ad uno o più fondi comuni di investimento immobiliare.

Le maggiori risorse derivanti a Regioni ed Enti locali dall'alienazione o dalle quote dei fondi immobiliari saranno destinate, per il 75%, alla riduzione del debito dell'ente e, per la parte residua, alla riduzione del debito statale.

Per quanto attiene lo *status* dei cespiti i beni trasferiti, incluse le pertinenze, entreranno a far parte del patrimonio disponibile dell'Ente ad eccezione dei beni ricompresi nel demanio marittimo, idrico ed aeroportuale che resteranno sottoposti al relativo regime.

Per i beni demaniali diversi da quelli sopra indicati il Governo può disporre motivatamente il mantenimento dei beni stessi nel regime demaniale o l'inclusione nel patrimonio indisponibile.

Per i beni trasferiti che restano assoggettati al regime demaniale l'eventuale passaggio al patrimonio è dichiarato dallo Stato ai sensi dell'articolo 829, comma 1, del Codice civile.

I beni trasferiti, per poter essere alienati, dovranno essere stimati da parte dell'Agenzia del Demanio ovvero dell'Agenzia del Territorio.

I beni potranno essere inseriti nel Piano delle Alienazioni di cui all'articolo 58 della legge n. 133/2008 ed essere così oggetto di una valorizzazione urbanistica (da attuarsi mediante la procedura di cui all'articolo 2, comma 5, lettera b) del decreto legislativo n. 85/2010, ovvero mediante procedure stabilite con legge regionale.

Le risorse derivanti dall'alienazione dei beni trasferiti saranno così suddivise: 75% dall'Ente proprietario con vincolo alla riduzione del debito dell'ente, 25% al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 85/2010, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, saranno individuati e trasferiti i beni del Ministero della Difesa non utilizzati dalla medesima Amministrazione secondo quanto previsto dall'articolo 5, comma 4, del decreto legislativo medesimo. L'articolo 9 del decreto legislativo reca le disposizioni di carattere finanziario, che prevedono che:

- con uno o più D.P.C.M. saranno determinate le entrate erariali (con particolare riguardo ai canoni demaniali) derivanti allo Stato dai beni oggetto di trasferimento che lo Stato medesimo decurterà, a partire dal primo esercizio finanziario, dai trasferimenti a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni e agli Enti locali;
- alle procedure di spesa relative ai beni trasferiti non si applicano i vincoli relativi al rispetto del Patto di Stabilità Interno per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la manutenzione e la gestione dei beni medesimi.

Il decreto legislativo n. 85/2010 pone la necessità di portare a compimento un percorso di approfondimento volto a realizzare una migliore gestione del processo di attribuzione dei beni derivante dal citato D.Lgs.; pertanto, la Giunta regionale ha ritenuto utile procedere:

a) all'attivazione di un rapporto formale – tecnico/gestionale - con la sede regionale dell'Agenzia del Demanio, quale struttura deputata a gestire, su indicazione dello Stato, le procedure di individuazione dei beni;
b) all'attivazione di un rapporto formale sia politico, sia gestionale con gli Enti locali, rapportandosi particolarmente con U.P.I. ed A.N.C.I. a livello ligure, al fine di svolgere un ruolo di coordinamento sul fenomeno del federalismo demaniale ed in particolare nell'ambito dell'individuazione dei beni e del livello di governo che ne formulerà la richiesta al fine di supportare gli EE.LL. e valorizzare il ruolo del territorio nell'ottica della leale collaborazione;
c) alla verifica, per i beni trasferiti ex lege, delle problematiche e delle opportunità derivanti dal passaggio in proprietà di detti beni e per i beni attribuibili a richiesta se sussistano beni – demaniali o patrimoniali – di interesse per la Regione Liguria valutando tutti i connessi aspetti giuridico – finanziari.

Un altro importante tassello nella costituzione del federalismo fiscale è stato posto dal Governo con il varo del decreto sul federalismo municipale. Tale decreto, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 4 agosto 2010, contiene le norme riguardanti l'autonomia impositiva dei Comuni, nel quadro della devoluzione fiscale delineata dalla legge delega n. 42/2009. Il decreto prevede due fasi:

- una prima fase di avvio, di durata triennale (2011-2014) durante la quale i Comuni riceveranno il gettito dei tributi immobiliari, che manterranno fino ad allora l'assetto attuale. Il decreto prevede altresì l'istituzione di una nuova imposta, la cosiddetta cedolare secca sugli affitti, che il proprietario di immobili locati avrà facoltà di scegliere in alternativa all'IRPEF attuale;
- una seconda fase, a partire dal 2014, nella quale saranno introdotte nell'ordinamento fiscale due nuove forme di tributi propri: un'imposta municipale propria ed un'imposta municipale secondaria facoltativa. La prima sostituirà, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone

fisiche e le relative addizionali per i redditi fondiari relativi ai beni non locati, l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale, l'imposta di bollo, l'imposta sulle successioni e donazioni, le tasse ipotecarie, i tributi speciali catastali e l'imposta comunale sugli immobili. Tale imposta non si applicherà al possesso dell'abitazione principale. La seconda potrà essere introdotta dall'anno 2014 e con esclusione degli immobili ad uso abitativo, per sostituire una o più delle seguenti forme di prelievo: la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari, l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza.

Il Governo, il 22 luglio 2010, ha approvato altresì in via preliminare il decreto di determinazione dei fabbisogni standard, diretto a stabilire, in via provvisoria, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province[1].

La determinazione dei fabbisogni standard, che andranno a sostituire gradualmente il criterio della spesa storica rafforzando l'efficienza delle Amministrazioni Locali, costituisce il primo passo per conoscere il "quantum" della spesa degli Enti Locali da finanziare. Tali fabbisogni verranno calcolati dalla Società per gli Studi di Settore (SOSE), in collaborazione con l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale dell'ANCI (IFEL), tenendo conto di una serie di variabili che spaziano dal numero di abitanti alle esternalizzazioni, dalla quantità e qualità dei servizi erogati al personale impiegato per produrli nonché al grado di soddisfazione degli utenti. La SOSE elaborerà i questionari da sottoporre alle Province ed ai Comuni per raccogliere i dati contabili e strutturali e tutte le altre informazioni necessarie alla fissazione degli standard che confluiranno successivamente in un apposito DPCM.

L'applicazione dei fabbisogni standard, secondo quanto disposto dal predetto decreto, sarà graduale. Precisamente, il superamento del criterio della spesa storica avverrà nel 2012; tuttavia, per un terzo delle funzioni fondamentali, i fabbisogni dovranno essere definiti già nel 2011.

I fabbisogni dovranno essere fissati per tutte le funzioni fondamentali nell'anno 2013, a partire dal quale scatteranno i tre anni previsti per l'entrata a regime.

Il 16 settembre 2010 è stato presentato dal Governo alla Conferenza delle Regioni anche lo schema di decreto legislativo sulla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard per le Regioni e le Province Autonome nel settore sanitario, in attuazione della legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale secondo cui i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione (in questo caso per la sanità), devono essere finanziati integralmente, sulla base di un fabbisogno di finanziamento standard individuato con apposito decreto.

Tale provvedimento è volto a fissare le regole sul finanziamento dei servizi per garantire ai cittadini, nel rispetto dei LEA, il diritto alla salute ed alle cure sancito dalla Costituzione. In particolare, in sede di prima applicazione, lo schema di decreto in esame prevede che:

- il fabbisogno sanitario standard delle singole regioni e province autonome, cumulativamente pari al livello del fabbisogno sanitario nazionale standard, sia determinato applicando a tutte le regioni i valori di costo rilevati nelle regioni di riferimento (*benchmark*), considerando tali le regioni che garantiscono l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza e di appropriatezza con le risorse ordinarie stabilite dalla vigente legislazione a livello nazionale, ivi comprese le entrate proprie regionali effettive;
- i costi standard vengano computati a livello aggregato per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza definiti dal DPCM del 29 novembre 2001 di individuazione dei livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario (assistenza collettiva, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera). Con riferimento ai tre macrolivelli di assistenza suddetti, costituiscono indicatori della programmazione nazionale per l'attuazione del federalismo fiscale i seguenti livelli percentuali di finanziamento della spesa sanitaria:
    a. 5% per l'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro;
    b. 51% per l'assistenza distrettuale;
    c. 44% per l'assistenza ospedaliera;
- il valore di costo standard sia dato, per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza suddetti, dalla media pro-capite pesata del costo registrato dalle regioni benchmark. Il livello della spesa delle tre macroaree delle regioni *benchmark* è computato al lordo della mobilità passiva e al netto della mobilità attiva extraregionale;
- le regioni in equilibrio economico vengano individuate sulla base dei risultati relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento.

[1] Per i Comuni le funzioni fondamentali comprendono le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, polizia locale; istruzione pubblica, compresi asili nido e i servizi di assistenza scolastica, refezione ed edilizia scolastica; viabilità e trasporti e funzioni del settore sociale. Per le Province le funzioni considerate fondamentali sono: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, istruzione pubblica, compresa l'edilizia scolastica; trasporti; gestione del territorio; tutela ambientale; funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro. Con il federalismo fiscale la spesa relativa a queste funzioni sarà garantita attraverso tributi propri, compartecipazioni ed addizionali a tributi statali e regionali e la perequazione, che sostituiranno integralmente i trasferimenti statali.

Il 7 settembre 2010 è stata infine avviata dal Consiglio dei Ministri la discussione sul decreto legislativo in materia di autonomia di entrata degli Enti territoriali, diretto ad assicurare l'autonomia di entrata delle Regioni a Statuto Ordinario e la conseguente soppressione dei trasferimenti statali e regionali. Tale decreto individua le compartecipazioni delle Regioni a Statuto Ordinario al gettito di tributi erariali ed i tributi delle Regioni a Statuto Ordinario che, secondo quanto disposto dall'articolo 7 della legge n. 42/2009, costituiscono le fonti di finanziamento del complesso delle spese regionali.

In base alla bozza provvisoria sul fisco regionale, le Regioni avranno come fonti di finanziamento:

- una compartecipazione all'IRPEF, in una quota che sarà fissata con un successivo DPCM e concorrerà alla copertura del fabbisogno standard in sanità, che per il 2012 dovrà corrispondere al finanziamento del Fondo Sanitario Nazionale. Dal 2014 la compartecipazione IRPEF lascerà il posto alla sola addizionale la cui aliquota verrà anch'essa determinata con DPCM;
- un'addizionale all'IRPEF, che fino al 2012 potrà essere aumentata dallo 0,9% ad un massimo dell'1,4%, mentre dall'anno 2013 potrà arrivare fino al 3%. Il limite verso il basso non viene stabilito in maniera esplicita, ma l'aliquota dovrà assicurare un gettito equivalente all'ammontare dei trasferimenti dalle Regioni ai Comuni, che verranno soppressi. Simmetricamente, i Comuni stessi avranno una propria compartecipazione all'addizionale regionale. Sempre nell'ambito dell'IRPEF le Regioni potranno contare su un'altra leva fiscale, ossia quella delle politiche familiari. Le Regioni, in particolare, diversamente da quanto avviene oggi, potranno introdurre specifiche detrazioni collegate alla composizione dei nuclei familiari ed alla valorizzazione della sussidiarietà orizzontale. Le riduzioni saranno ritagliate dalla quota IRPEF di competenza regionale;
- una compartecipazione all'IVA, che a partire dall'anno 2012 scenderebbe dal 44,7% al 25%. Dal 2013 le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione alle Regioni saranno stabilite conformemente al principio di territorialità di cui all'articolo 119 della Costituzione, cioè in base al luogo in cui avvengono i consumi identificato con il luogo in cui avviene la cessione di beni o la prestazione di servizi.
- l'IRAP alle imprese, le cui aliquote potranno essere ridotte dalle Regioni fino ad essere azzerate, fermi restando gli automatismi della legislazione sanitaria nei casi di squilibrio economico, nonché gli aumenti delle aliquote se le Regioni sono sottoposte ai Piani di Rientro dai deficit sanitari. L'eventuale riduzione dell'IRAP sarà elusivamente a carico del bilancio delle Regioni che la operano. Lo schema di decreto contempla solo la facoltà per le Regioni di disporre riduzioni di aliquote, fino all'azzeramento delle stesse, ma non la possibilità di intervenire sulle modalità di determinazione della base imponibile del tributo.
  Alla cancellazione del tributo potranno tuttavia procedere solo le Regioni "virtuose", ossia quelle che avranno bilanci per Asl e ospedali in regola.

Lo schema di decreto legislativo in esame prevede inoltre l'istituzione di un fondo di riequilibrio regionale quale meccanismo di ridistribuzione sperimentale che opererà a partire dall'anno 2012 e fino al 2014. Tale fondo, che verrà alimentato da IRPEF e IVA, risulterà articolato in due sezioni: una per finanziare il fabbisogno sanitario standard, l'altra per assistenza, istruzione e trasporto locale.

In corrispondenza delle nuove entrate le Regioni si vedranno cancellare i trasferimenti "generali" e "permanenti". Alle Regioni resta inoltre la possibilità di istituire ulteriori tributi propri nonché tributi locali su fattispecie non assoggettate ad imposizione statale.

La fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni

Il 30 giugno 2010 il Governo, in ottemperanza al disposto dell'articolo 2, comma 6, della legge n. 42/2009, ha trasmesso alle Camere la Relazione sull'attuazione del federalismo fiscale, concernente il quadro complessivo di finanziamento degli Enti territoriali nonché la definizione della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le Regioni, le Province Autonome e gli Enti Locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse tra i vari livelli di governo. Un contributo fondamentale alla predisposizione della Relazione sul federalismo è stato fornito dalla Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), costituita con DPCM del 3 luglio 2009 in attuazione dell'articolo 4 della legge n. 42/2009, con il compito di acquisire ed elaborare gli elementi conoscitivi per la predisposizione da parte del Governo degli schemi dei decreti legislativi attuativi della delega.

La COPAFF, in particolare, ha effettuato sui bilanci relativi all'esercizio finanziario 2008 una prima ricognizione dei trasferimenti erariali da sopprimere e sostituire con forme di fiscalità regionale e locale che ha inserito all'interno della prima Relazione sui trasferimenti approvata l'8 giugno 2010 ed inviato al Governo il successivo 16 giugno. E' proprio nella quantificazione dei trasferimenti statali alle Regioni e dei trasferimenti statali e regionali agli Enti Locali che risiede uno dei presupposti fondamentali per la predisposizione del quadro dei flussi finanziari tra livelli di governo e più in generale per la costruzione della base informativa necessaria all'attuazione della legge delega n. 42/2009.

La Relazione sul federalismo fiscale fornisce le prime indicazioni sui criteri utilizzabili per l'individuazione dell'ammontare dei trasferimenti che dovrà essere oggetto di fiscalizzazione in base a quanto previsto dalla legge delega, che dispone la soppressione dei trasferimenti statali alle Regioni e dei trasferimenti statali e regionali agli Enti Locali (Comuni, Province, Città metropolitane), destinati al finanziamento delle funzioni soggette a livelli essenziali delle prestazioni o fondamentali ed alle altre funzioni, salvo quelle finanziate con contributi speciali, con finanziamenti UE e cofinanziamenti nazionali. Sono inoltre esclusi dalla soppressione i trasferimenti destinati all'ammortamento dei mutui e quelli destinati ai fondi perequativi.

La Relazione fornisce altresì le prime informazioni sulla tipologia dei cespiti tributari che potranno essere attribuiti agli enti territoriali in sostituzione dei trasferimenti da sopprimere.

Per quanto riguarda in particolare la quantificazione dei trasferimenti da fiscalizzare per il comparto regionale[2], l'articolo 8, comma 1, della legge n. 42/2009 dispone la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese delle Regioni ad eccezione di quelli aventi la natura di "contributi speciali", diretti cioè a finanziare, congiuntamente ai finanziamenti dell'Unione Europea ed ai cofinanziamenti nazionali, gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, comma 5, della Costituzione, che sono oggetto della delega di cui all'articolo 16 della legge. Sono da sopprimere, e da sostituire con forme di fiscalità regionale, sia i trasferimenti diretti al finanziamento delle spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione sia quelli che finanziano le spese non riconducibili a tale vincolo, con l'esclusione dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui.

La Relazione non fornisce un quadro delle modalità di sostituzione dei trasferimenti con forme di autonomia finanziaria territoriale ma indica piuttosto un percorso metodologico in base al quale, alla soppressione degli attuali trasferimenti statali a Comuni e Province cui dovrebbe corrispondere un aumento importante della autonomia impositiva locale ed una conseguente riduzione della pressione fiscale statale, dovrà successivamente seguire l'abolizione e la fiscalizzazione dei trasferimenti regionali.

Nella Relazione l'ammontare dei trasferimenti totali al complesso delle Regioni e delle Province Autonome definitivamente stanziati nel bilancio dello Stato 2008 potenzialmente oggetto di fiscalizzazione risulta pari a 96.578 milioni di euro (92.276 milioni relativi a trasferimenti di parte corrente, 4.302 milioni a trasferimenti in conto capitale). Il procedimento di stima dei trasferimenti oggetto di fiscalizzazione adottato dalla Relazione prende a riferimento le quantificazioni già operate al fine di determinare l'ammontare dei trasferimenti destinati a confluire nel Fondo Unico *ex* art. 77 della legge n. 133/2008[3], secondo quanto riportato nella tabella sottostante:

Tabella 1: Trasferimenti del bilancio dello Stato a Regioni e Province Autonome
Stanziamenti definitivi - Esercizio finanziario 2008
(valori in milioni di euro)

TRASFERIMENTI TOTALI	**96.578**
Compartecipazione IVA	-48.009
Devoluzioni e regolazioni contabili RSS	-31.644
Fondo Sanitario Nazionale	-5.449
Compartecipazione accisa gasolio per TPL	-1.748
Trasferimenti specifici e/o non permanenti	-4.832
Fondo Unico	**4.895**

Fonte: Relazione sul federalismo, Allegato 2, Sezione 1.

Le somme individuate ai fini della destinazione al Fondo Unico, pari a 4.895 mln di euro (di cui 2.743 correnti e 2.152 in conto capitale), sono destinate per oltre un quarto del loro ammontare all'attuazione

[2] I trasferimenti statali alle Regioni che andranno soppressi sono stati individuati in base a tre criteri metodologici: a) il criterio della *generalità*, ossia della destinazione del trasferimento all'intera platea degli enti di un determinato comparto; b) il criterio della *permanenza*, ossia della continuità nel tempo del trasferimento; c) il criterio della *riferibilità* dei trasferimenti alle funzioni di competenza regionale (la legge delega prevede infatti una modifica dei criteri di finanziamento delle sole spese di competenza legislativa o amministrativa regionale). I primi due criteri appaiono funzionali alla necessità di escludere, dai trasferimenti oggetto di soppressione, quelli aventi carattere di specialità, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), punto 1) della legge delega. Con riferimento al criterio della generalità, la Relazione sottolinea che la sostituzione con cespiti tributari di trasferimenti destinati solo a gruppi di enti territoriali richiederebbe livelli di perequazione dei relativi gettiti estremamente dettagliati. La decisione sull'eventualità di sopprimere tali trasferimenti deve essere quindi assunta in coerenza con la decisione relativa al modello di perequazione da adottare. Con riferimento al criterio della permanenza, la Relazione suggerisce un'interpretazione meno restrittiva al fine di non escludere dalla fiscalizzazione i trasferimenti privi di un permanente finanziamento in bilancio, ma costantemente rifinanziati annualmente sulla base delle risorse disponibili. La fiscalizzazione di tali trasferimenti, peraltro, richiederebbe il previo reperimento di una copertura a regime. In merito al criterio della riferibilità dei trasferimenti a funzioni di competenza regionale, la Relazione evidenzia la presenza, in alcuni casi, di situazioni di contenzioso tra le amministrazioni centrali, titolari di fondi aventi carattere di generalità e permanenza, e le regioni, che rivendicano la propria competenza sulle funzioni cui tali fondi sono destinati.

[3] Tale disposizione, al fine di pervenire alla successiva sostituzione dei trasferimenti statali in coerenza con l' articolo 119, secondo comma, della Costituzione, ha previsto l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di un fondo unico in cui far confluire tutti i trasferimenti erariali attribuiti alle regioni per finanziare funzioni di competenza regionale.

del federalismo amministrativo (1.458 mln di euro)[4] e arrivano ad incidere sull'ammontare dei trasferimenti totali di 96,6 miliardi di euro[5] di trasferimenti di partenza per appena il 5%.

Ai fini della quantificazione del Fondo Unico, il suddetto ammontare dei trasferimenti totali alle Regioni ed alle Province Autonome è stato progressivamente ridotto con l'esclusione delle seguenti voci:

- le somme già attribuite sottoforma di compartecipazione regionale al gettito dell'IVA e quelle delle accise sul gasolio, destinate rispettivamente al finanziamento della sanità e del trasporto pubblico locale. Sebbene le modalità di calcolo di delle somme in questione le rendono attualmente assimilabili a trasferimenti, esse non sono comunque da includere nel calcolo dell'ammontare di risorse per le quali risulta necessaria l'individuazione di cespiti tributari sostitutivi;
- le devoluzioni e regolazioni contabili riguardanti le regioni a statuto speciale (RSS);
- i trasferimenti al Fondo Sanitario Nazionale, in quanto caratterizzati da specificità gerografiche (quale il finanziamento ordinario alla regione Sicilia) o per materia (specifici obiettivi di piano sanitario nazionale, sanità penitenziaria, finanziamento di enti ai sensi di leggi specifiche). E' comunque lasciato confluire nel Fondo unico un importo del Fondo sanitario pari a 81 mln, relativo a voci di spesa non caratterizzate dai predetti elementi di specificità;
- i trasferimenti che, per mancanza di uno o più dei requisiti di generalità, permanenza e competenza regionale, vengono esclusi, in prima istanza, al fine di determinare l'ammontare delle risorse per le quali non sussistono margini di incertezza in merito alla loro idoneità ad essere sostituite da fonti di carattere tributario.

Rispetto alla determinazione dell'entità del Fondo Unico sopra indicata, operata adottando in termini stringenti i criteri metodologici individuati per quantificare i trasferimenti da fiscalizzare anzidetti, la Relazione ritiene possibile, alla luce dei criteri di delega previsti dalla legge n. 42/2009, un ampliamento del volume di risorse da considerare ai fini della fiscalizzazione. Più precisamente, in aggiunta al Fondo Unico suddetto, vengono considerati suscettibili di fiscalizzazione ulteriori risorse per un ammontare pari a 2.591 mln di euro. L'ammontare complessivo dei trasferimenti fiscalizzabili risulta così pari a 7.486 milioni di euro[6], di cui indicativamente 6.770 milioni riferibili alle Regioni a Statuto Ordinario (tabella 2).

Tabella 2: Sintesi dei trasferimenti statali alle Regioni da considerare ai fini della fiscalizzazione
(valori in milioni di euro)

STANZIAMENTI GENERALI E PERMANENTI	**5.653**
di cui:	
Fondo Unico	*4.895*
Stanziamenti di carattere generale e permanente per i quali è stata sollevata la questione dell'attribuzione di competenza	*243*
Stanziamenti della Presidenza del Consiglio dei ministri di carattere generale e permanente per funzioni esercitate dalle regioni	*515*
STANZIAMENTI DI CAPITOLI PER I QUALI VA ASSICURATO IL FINANZIAMENTO PERMANENTE	**1.832**
di cui:	
Stanziamenti del Bilancio dello Stato	*1.591*
Stanziamenti del Bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri	*241*
TOTALE	**7.486**

Fonte: Relazione sul federalismo, Allegato 2, Sezione 1.

In merito ai profili di copertura, la Relazione evidenzia la necessità, ai fini della fiscalizzazione dei trasferimenti oggetto di rifinanziamento annuale, di reperire preventivamente un'adeguata copertura a regime per un

[4] Tra le altre finalizzazioni la Relazione ricorda il sostegno all'istruzione per l'assegnazione di borse di studio (155 mln), il fondo nazionale per le politiche sociali di competenza regionale e locale (656 mln), il fondo per il diritto al lavoro dei disabili (42 mln), i fondi per la concessione dei prestiti d'onore e per il diritto allo studio (152 mln) e i finanziamenti integrativi dei LEA (17 mln).

[5] Dall'ammontare dei trasferimenti di partenza risultano già escluse le somme stanziate a titolo di cofinanziamento nazionale dei finanziamenti comunitari, effettuati a valere sul fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

[6] Si tratta tuttavia di un ammontare al lordo dei trasferimenti alle Regioni a Statuto speciale, sui quali si dovrà autonomamente intervenire nel rispetto delle specifiche previsioni statutarie, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 42/2009.

importo pari a 1.832 mln di euro (stanziamenti in capitoli di bilancio per i quali la fiscalizzazione rimane subordinata al reperimento di un finanziamento permanente). Di questi, 1.591 milioni di euro sono stanziati nel bilancio dello Stato e 241 milioni in quello della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La legge 31 luglio 2010, n. 122 di conversione del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitivita' economica"

Con il decreto legge n. 78/2010, come convertito con modificazioni nella legge n. 122 del 31 luglio 2010, il Parlamento ha approvato la manovra correttiva dei conti pubblici per il periodo 2011/2013. Particolare rilievo assumono le misure correttive poste a carico delle Amministrazioni regionali e locali, che rappresentano una quota della manovra complessiva pari alla metà nell'esercizio 2011 (6.300 milioni) e ad un terzo (8.500 milioni annui) nei due esercizi successivi. Il comparto maggiormente inciso è quello delle regioni a statuto ordinario, sul quale grava oltre la metà della correzione complessiva richiesta al totale delle amministrazioni locali.

La principale direttrice su cui sono stati articolati gli interventi previsti dalla manovra ai fini di assicurare la stabilizzazione finanziaria è costituita dal parametro del contenimento della spesa. La manovra impone infatti a carico Autonomie territoriali tagli di spesa sostanziosi, che nel biennio 2011/2012 agiranno per circa la metà sulle Amministrazioni Locali e a decorrere dal 2012 interesseranno il comparto comunale per quasi un terzo.

La maggiore novità apportata dalla manovra finanziaria per il triennio 2011/2013 riguarda il raggiungimento da parte degli Enti territoriali dei risparmi di spesa necessari per fronteggiare i tagli di spesa anzidetti, che non viene più affidato solo all'applicazione dello strumento del Patto di Stabilità Interno, inteso come vincoli sulle poste di bilancio, ma si ottiene anche attraverso la riduzione dei trasferimenti erariali di parte corrente spettanti ai predetti comparti, secondo quanto disposto dall'articolo 14 della legge n. 122/2010 (I vincoli previsti dalla normativa vigente del patto, che copre un arco temporale che arriva fino al 2011, non sono infatti stati modificati dalla legge n. 122/2010).

L'articolo 14, in particolare, ai commi 1 e 2, dispone che il concorso alla manovra per le Autonomie territoriali, attuato attraverso le regole del Patto di Stabilità Interno, è determinato per l'anno 2011 in in 6.300 milioni di euro di cui 4.000 milioni a carico delle regioni a statuto ordinario, 500 milioni a carico delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, 300 milioni a carico delle province e1.500 milioni a carico dei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti. Per gli anni 2012 e 2013 il concorso alla manovra è determinato in 8.500 milioni di euro annui che comportano effetti a carico delle regioni a statuto ordinario di 4.500 milioni, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano di 1.000 milioni, delle province di 500 milioni di euro e dei comuni soggetti al patto di 2.500 milioni di euro.

Le previsioni suddette hanno natura transitoria, nel senso che non sono più applicabili una volta emanati i decreti attuativi della legge n. 42/2009; conseguentemente, il recupero delle risorse da parte delle Regioni non avverrà più a valere sui trasferimenti statali, che vengono soppressi, bensì attraverso l'imposizione fiscale territoriale

I commi 3 e 4 dell'articolo 14 dettano poi una nuova disciplina sanzionatoria per il mancato rispetto del Patto di Stabilità Interno da parte di Regioni ed Enti locali. Tali disposizioni, più precisamente, modificano quanto stabilito in materia di riduzione di trasferimenti statali dall'articolo 77-bis, comma 20, della legge n. 133/2008 (Patto di stabilità interno per gli enti locali) e integrano le disposizioni recate dall'articolo 77-ter, commi 15 e 16, della stessa legge n. 133/2008 (Patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome).

Altre disposizioni di rilievo per le Autonomie territoriali sottoposte al Patto di stabilità interno riguardano il contenimento della spesa di personale, che secondo quanto previsto dai commi 7 e 9 dell'articolo 14, deve essere ridotta secondo i seguenti principi:

a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;

c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Sul fronte delle entrate rileva, quale previsione normativa più importante della manovra finanziaria, quella dell'articolo 6, comma 20, della legge n. 122/2010 riguardante la redistribuzione di una quota dei trasferimenti per l'attuazione delle norme sul cosiddetto "federalismo amministrativo" a vantaggio delle regioni che abbiano attuato determinate misure di contenimento della spesa.

Più precisamente tale norma, a decorrere dall'anno 2011, dispone un accantonamento nella misura del 10% dei trasferimenti erariali di cui all'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59 delle risorse da destinare, in funzione premiale, alle Regioni a Statuto Ordinario che abbiano aderito "volontariamente" alle regole dell'articolo 6, ossia dato piena attuazione alle misure di riduzione dei costi degli apparati amministrativi previste dai vari commi del suddetto articolo, e determinato altresì, in attuazione dell'articolo 3 della legge n. 42/2010 di conversione del decreto legge n. 2/2010, le indennità dei Consiglieri Regionali in misura non eccedente l'indennità massima spettante ai membri del Parlamento.

La norma dell'articolo 6 non comporta effetti sui saldi, trattandosi di redistribuzione di risorse già previste a legislazione vigente in favore delle Regioni a Statuto Ordinario.

La misura appena descritta impatta in maniera più significativa sulle Regioni a Statuto Ordinario, in quanto l'accantonamento sui trasferimenti *ex* legge n. 59/1997 comporta riflessi sostanziosi sull'esercizio delle funzioni regionali (viabilità e trasporto pubblico locale, trasporto ferroviario, edilizia residenziale e opere pubbliche, incentivi alle imprese e mercato del lavoro, agricoltura e ambiente). E' d'altra parte vero che, seppur le dirette destinatarie della norma in esame siano le Regioni, gli effetti della disposizione si riverseranno inevitabilmente sul complesso dei servizi e delle funzioni svolte dagli Enti Locali.

Le criticità relative all'articolo 6 sono ulteriormente aggravate dall'articolo 5, comma 1, della legge n. 122/2010, che dispone la rassegnazione al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato degli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa deliberate dalle Regioni con riferimento al trattamento economico degli organi indicati dall'articolo 121 della Costituzione.

La misura appena descritta impatta in maniera più significativa sulle Regioni a Statuto Ordinario, essendone le dirette destinatarie. L'accantonamento sui trasferimenti *ex* legge n. 59/1997 comporta infatti riflessi sostanziosi sull'esercizio delle funzioni regionali quali viabilità e trasporto pubblico locale, trasporto ferroviario, edilizia residenziale e opere pubbliche, incentivi alle imprese e mercato del lavoro, agricoltura e ambiente. Altrettanto evidenti, d'altro canto, gli effetti della disposizione dell'articolo 6 per gli Enti Locali, in relazione alle funzioni da questi svolte ed al complesso dei servizi da essi offerti.

Si riporta di seguito la tabella contenuta nella Relazione tecnica del Ministero dell'Economia al decreto legge n. 78/2010 relativa ai tagli delle funzioni e agli accantonamenti previsti dalla manovra sui fondi Bassanini.

Il complesso dei trasferimenti destinati all'esercizio delle funzioni trasferite alle Regioni dai decreti attuativi della legge n. 59/1997 (tra cui trasposto pubblico locale, mercato del lavoro, incentivi alle imprese, agricoltura, viabilità, opere pubbliche, ambiente, salute umana) è stato quantificato in complessivi 3.186 milioni di euro. Ne consegue che la quota presunta da accantonare a detrimento delle Regioni a Statuto Ordinario risulti pari a circa 300 milioni di euro.

Per la Regione Liguria la quota presunta da accantonare si aggira attorno ai 12,4 milioni di euro.

Alla luce dei dati attualmente in possesso per quanto concerne le voci di cui all'articolo14, comma 2, della legge n. 122/2010, le decurtazioni risultano in alcuni casi totali, in altri parziali.

In ogni caso il "taglio" complessivo a carico di ciascuna regione sarà oggetto di specifico accordo tra tutte le regioni, pertanto non è ancora possibile quantificarne l'entità.

Tabella 3: Trasferimenti a Regioni a Statuto Ordinario - Articolo 6, comma 20, e articolo 14, comma 2, della legge n. 122/2010
(valori in milioni di euro)

Legge n. 59/97 - Federalismo amministrativo	
Trasporto pubblico locale art.9, D.L. 422/97	1.181
Trasporto pubblico locale art.8, D.L. 422/97	42
Mercato lavoro	35
Polizia amministrativa	0
Incentivi imprese	674
Protezione civile	6
Servizio mareografico	7
Demanio idrico	3
Energia e miniere	2
Trasporti	10
Invalidi civili	8
Salute umana	174
Opere pubbliche	51
Agricoltura	249
Viabilità	493
Ambiente	249
Totale L. 59/97 (art.6, comma 20)	**3.186**
Rimborso tasse automobilistiche	40
Difesa incendi	8
Borse di studio	90
Contratti TPL	150
Politiche sociali	150
Lavoro disabili	42
Procreazione assistita ed altro salute	10
Prestiti d'onore	76
Lotta all'inquinamento	41
Fondo affitti	110
Fondo politiche della famiglia	130
Consiglieri di parità	2
Turismo	21
Edilizia residenziale agevolata	350
Sostituzione autobus	167
Fondo non autosufficienza	400
Fondo occupazione	190
Edilizia sanitaria pubblica	800
Totale (art.14, comma 2)	**5.963**
Totale al netto TPL art.9	4.782

Fonte: Relazione Tecnica al Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitivita' economica"

IL QUADRO DI FINANZA LOCALE

I risultati della finanza locale ligure nel triennio 2006/2008

La finanza locale ligure nell'esercizio 2008: un quadro di sintesi

Prima di analizzare nel dettaglio l'andamento delle entrate e delle uscite registrato dagli Enti Locali liguri nel triennio 2006/2008 può essere utile illustrare un quadro complessivo delle poste di bilancio più rilevanti che offra

una visione d'insieme della situazione in cui versano i Comuni e le Province nell'ultimo anno in cui sono disponibili i certificati di rendiconto al bilancio degli enti (2008).

Sul fronte delle entrate, in particolare, si osserva come il comparto comunale abbia registrato complessivamente entrate in conto competenza pari a 2,7 miliardi di euro, dato sostanzialmente in linea con quello degli impegni di spesa totale (tabella 1).

Tabella 1: Accertamenti e impegni in c/competenza delle principali voci di entrata e spesa degli Enti Locali liguri - Anno 2008
(valori espressi in milioni di euro e valori percentuali)

	Anno 2008				
	COMUNI		PROVINCE		COMPARTO ENTI LOCALI
	valori assoluti *(milioni di euro)*	incidenza su totale comparto *(valori %)*	valori assoluti *(milioni di euro)*	incidenza su totale comparto *(valori %)*	valori assoluti *(milioni di euro)*
ENTRATE TRIBUTARIE (Titolo I)	818,9	83,8%	158,5	16,2%	**977,3**
ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI (Titolo II)	669,8	80,6%	161,7	19,4%	**831,4**
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE (Titolo III)	398,0	94,1%	25,0	5,9%	**423,0**
ENTRATE CORRENTI (Titoli I, II, III)	**1.886,7**	**84,5%**	**345,1**	**15,5%**	**2.231,8**
ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONE, TRASFERIMENTI DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI (Titolo IV)	508,7	90,1%	55,6	9,9%	**564,3**
ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONI DI PRESTITI (Titolo V)	104,5	80,8%	24,9	19,2%	**129,4**
ENTRATE IN CONTO CAPITALE (Titoli IV e V)	**613,2**	**88,4%**	**80,5**	**11,6%**	**693,7**
ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI (Titolo VI)	223,1	82,2%	48,2	17,8%	**271,3**
ENTRATE TOTALI (Titoli I, II, III, IV, V, VI)	**2.723,0**	**85,2%**	**473,8**	**14,8%**	**3.196,8**
SPESA CORRENTE (Titolo I)	**1.761,8**	**85,1%**	**309,6**	**14,9%**	**2.071,3**
SPESA IN CONTO CAPITALE (Titolo II)	**605,1**	**86,4%**	**95,6**	**13,6%**	**700,7**
SPESA PER RIMBORSO DI PRESTITI (Titolo III)	167,5	90,5%	17,7	9,5%	**185,2**
SPESA PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI (Titolo IV)	223,0	82,2%	48,2	17,8%	**271,2**
SPESE TOTALI (Titoli I, II, III, IV)	**2.757,4**	**85,4%**	**471,0**	**14,6%**	**3.228,4**

Fonte: Certificati di rendiconto al bilancio delle Province e dei Comuni liguri - Anno 2008

Nel 2008 l'ammontare di risorse a disposizione dei Comuni risulta per la maggior parte di natura corrente. Questa tipologia di risorse, con un ammontare di 1,9 miliardi di euro, costituisce quasi il 70% del totale generale delle entrate del comparto e circa l'85% delle risorse accertate a titolo corrente dall'intero comparto Enti locali.

La restante parte, pari a circa 610 milioni di euro, riguarda entrate di tipo straordinario, trasferimenti in conto capitale ed entrate derivanti da accensione di prestiti (la voce entrate da servizi per conto di terzi incide sull'aggregato totale delle entrate comunali per l'8%).

Tra le entrate correnti, oltre il 43% è rappresentato da risorse tributarie, pari in valore assoluto a quasi 820 milioni di euro; altrettanto cospicua la quota registrata dai trasferimenti di parte corrente (35,5%), per lo più erariali, che ammontano complessivamente a 670 milioni di euro.

Minore l'apporto delle entrate extratributarie, che con un peso relativo del 21% arrivano a sfiorare i 400 milioni di euro.

Per quanto riguarda la parte di bilancio in conto capitale è il Titolo IV delle entrate ad assumere il ruolo prevalente nell'ambito dell'intero aggregato, comprovando pertanto come il comparto comunale abbia provveduto prioritariamente al finanziamento dei propri investimenti con mezzi propri piuttosto che con il ricorso al mercato finanziario.

L'analisi di composizione delle entrate provinciali liguri, accertate a titolo corrente per ben il 73% delle entrate totali, evidenzia quote percentuali pressoché coincidenti per le entrate dei Titoli I e II. Se si esclude infatti il contributo del 7% delle risorse tariffarie, le entrate da tributi e quelle trasferite, pressoché attestate sui 160 milioni di euro, incidono sul totale delle entrate correnti del comparto per il 46 % circa.

Anche a livello provinciale, come per i Comuni, sono le risorse provenienti da alienazione e riscossione di crediti a registrare l'incidenza più elevata all'interno dell'aggregato di entrata in conto capitale.

Passando ad esaminare la composizione della spesa locale ligure, si osserva che i Comuni sostengono nel 2008 una spesa di funzionamento di oltre 1,7 miliardi di euro, pari al 64% del totale generale della spesa del comparto e all'85% della spesa corrente registrata dal complesso degli Enti Locali liguri. La spesa sostenuta a livello comunale per effettuare investimenti ammonta invece a 605 milioni di euro, pari al 22% dell'aggregato complessivo di spesa, mentre quella per rimborso di prestiti, di oltre 167 milioni di euro, ne rappresenta appena il 6%.

Le Province hanno registrato uscite complessive di competenza allineate al livello delle entrate totali (471 milioni di euro). In analogia a quanto riscontrato per i Comuni, il 66% della spesa totale riguarda oneri di natura corrente mentre il 20% viene utilizzato per spese in conto capitale. In particolare, gli impegni di parte corrente raggiungono quasi i 310 milioni di euro mentre quelli del Titolo II arrivano a superare i 95 milioni di euro.

Come è noto, tanto la composizione delle entrate quanto la distribuzione della spesa degli Enti Locali trovano riferimento e vincolo nella disciplina del Patto di Stabilità Interno, entro i cui limiti devono necessariamente essere contenute.

I Comuni

L'analisi evolutiva delle dinamiche di entrata e spesa dei Comuni liguri nel triennio 2006/2008 mostra alcune tendenze di rilievo. Un primo spunto interessante che emerge dall'esame delle fonti di finanziamento di tali enti riguarda la caduta delle entrate proprie ed in particolare di quelle tributarie registratasi già a partire dal primo anno del triennio osservato. La flessione delle risorse proprie, in particolare, è riconducibile all'azione di una serie di interventi normativi che a partire dal 2007 hanno impedito al comparto comunale di gestire liberamente ed in maniera consapevole le proprie entrate. Tra i vari interventi rileva soprattutto quello della legge n. 126/2008, di conversione del decreto legge n. 93/2008, che al comma 7 dell'articolo 1 ha disposto il blocco delle aliquote dei tributi locali fino alla completa attuazione del federalismo fiscale. Tale blocco è stato confermato anche dalla successiva legge n. 133/2008 di conversione del decreto legge n. 112/2008.

La legge n. 126/2008, al comma 1 dell'articolo 1, ha previsto altresì a decorrere dal 2008 l'eliminazione dell'ICI sulla prima casa (salvo che per gli immobili rientranti nelle categorie catastali A1, A8 e A9) che, come noto, ha condizionato ampiamente il trend decrescente delle entrate tributarie comunali. In Liguria le entrate da tributi si contraggono in progressione passando da 1,1 miliardi di euro del 2006 agli 820 milioni di euro del 2008 (-23,5%) (tabella 2).

Il rallentamento dell'ICI, che diminuisce di oltre il 23% nel triennio considerato attestandosi sul valore finale pressoché pari a 390 milioni di euro, è solo in parte compensato dall'aumento del gettito della seconda componente rilevante, dopo l'ICI, all'interno della categoria delle imposte, ossia dell'addizionale comunale all'IRPEF, ancora in aumento nel biennio 2007/2008 (+20,5%). In lieve crescita nel 2008 anche la compartecipazione comunale all'IRPEF (+4,7%), che si era ridotta drasticamente nel biennio 2006/2007 per effetto della diminuzione dell'aliquota di compartecipazione al gettito dell'IRPEF operata dalla Legge Finanziaria per l'anno 2007[7].

Al pesante decremento della categoria 1^ (-17,8% nel biennio 2007/2008) fa da contrappeso l'aumento, all'incirca di pari importo, delle tasse, costituite in media per l'86% dalla TARSU.

Sul versante delle entrate derivate l'abolizione dell'ICI sulla prima casa genera, attraverso misure di compensazione, una crescita accentuata dei trasferimenti correnti (+34,3%), che già nel 2007 aveva superato il tasso del 55%. Alla crescita delle entrate del Titolo II, che a fine triennio arrivano a pesare sull'aggregato di parte corrente per oltre il 35% compensando così le minori risorse disponibili sul territorio ligure, ha contribuito principalmente l'incremento dei trasferimenti correnti provenienti dallo Stato, che sono quelli ad aver risentito maggiormente dell'effetto ICI. Tali trasferimenti, che si collocano a fine triennio su un valore quasi triplicato rispetto a quello registrato nel 2006, rappresentano la componente maggioritaria del Titolo II (la loro incidenza cresce dal 53,4% del 2006 al 69,2% del 2008). Crescono a ritmo sostenuto (di oltre il

[7] Precisamente, ai sensi dell'articolo 1, comma 189, della legge n. 296/2006 (Legge Finanziaria 2007) tale aliquota era stato fissata per l'anno 2003 e reiterata nella stessa misura per i tre anni successivi al 6,5% del gettito IRPEF, per poi essere ridotta a decorrere dall'anno 2007 allo 0,69%.

24% nel biennio 2007/2008) anche i trasferimenti correnti da parte della Regione, aumentando nel triennio di circa 40 milioni di euro in termini assoluti.

Tabella 2: Evoluzione degli accertamenti e degli impegni in c/competenza delle entrate e delle spese comunali liguri - Triennio 2006/2008

(valori espressi in milioni di euro e valori percentuali)

	2006		2007		2008		
	valori assoluti *(milioni di euro)*	**tassi var 2006/05** *(valori %)*	**valori assoluti** *(milioni di euro)*	**tassi var 2007/06** *(valori %)*	**valori assoluti** *(milioni di euro)*	**tassi var 2008/07** *(valori %)*	**tassi var 2008/06** *(valori %)*
ENTRATE TRIBUTARIE (Titolo I)	**1.070,6**	-7,8%	**924,9**	-13,6%	**818,9**	-11,5%	-23,5%
Imposte	824,6	3,9%	684,3	-17,0%	562,7	-17,8%	-31,8%
di cui:							
ICI	*508,5*	*5,2%*	*533,4*	*4,9%*	*390,4*	*-26,8%*	*-23,2%*
Addizionale IRPEF	*65,6*	*-0,8%*	*89,9*	*36,9%*	*108,3*	*20,5%*	*65,0%*
Compartecipazione IRPEF	*213,3*	*3,4%*	*28,5*	*-86,6%*	*29,9*	*4,7%*	*-86,0%*
Tasse	146,4	-44,3%	144,7	-1,1%	169,6	17,2%	15,9%
di cui:							
TARSU	*126,1*	*-44,3%*	*131,9*	*4,6%*	*137,7*	*4,3%*	*9,1%*
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	99,7	-4,1%	95,8	-3,9%	86,5	*-9,7%*	*-13,2%*
ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI (Titolo II)	**320,1**	-0,9%	**498,9**	55,8%	**669,8**	34,3%	109,2%
di cui:							
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	170,9	-7,8%	333,7	95,2%	463,8	39,0%	171,3%
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	120,1	13,8%	129,6	7,8%	161,1	24,3%	34,1%
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE (Titolo III)	**367,7**	4,6%	**381,4**	3,7%	**398,0**	4,4%	8,2%
di cui:							
Proventi dei servizi pubblici	186,6	4,8%	189,7	1,7%	193,3	1,9%	3,6%
Proventi dei beni dell'ente	64,9	3,3%	65,3	0,7%	68,8	5,3%	6,0%
Proventi diversi	97,9	0,2%	98,4	0,5%	102,7	4,4%	4,9%
ENTRATE CORRENTI (Titoli I, II, III)	**1.758,5**	-4,2%	**1.805,2**	2,7%	**1.886,7**	4,5%	7,3%
ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONE, TRASFERIMENTI DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI (Titolo IV)	**345,6**	-26,6%	**406,7**	17,7%	**508,7**	25,1%	47,2%
di cui:							
Alienazione di beni patrimoniali	34,9	-37,6%	46,6	33,7%	70,0	50,3%	100,9%
Trasferimenti di capitali dallo Stato	20,1	-34,6%	27,6	37,2%	77,9	182,0%	287,0%
Trasferimenti di capitali dalla Regione	104,8	-7,4%	124,3	18,6%	136,7	10,0%	30,5%
Riscossione di crediti	67,1	-41,7%	86,2	28,4%	105,6	22,6%	57,4%
ENTRATE FINALI (Titoli I, II, III, IV)	**2.104,1**	-8,8%	**2.211,9**	5,1%	**2.395,3**	8,3%	13,8%
ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI (Titolo V)	**220,7**	-10,3%	**109,8**	-50,2%	**104,5**	-4,8%	-52,6%
di cui:							
Assunzione di mutui e prestiti	98,5	-45,2%	44,9	-54,4%	92,0	104,7%	-6,6%
Emissione di prestiti obbligazionari	116,5	89,3%	55,7	-52,2%	0,8	-98,5%	-99,3%
ENTRATE IN CONTO CAPITALE (Titoli IV e V)	**566,4**	-21,0%	**516,6**	-8,8%	**613,2**	18,7%	8,3%
ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI (Titolo VI)	**227,7**	9,3%	**223,2**	-2,0%	**223,1**	0,0%	-2,0%
ENTRATE TOTALI (Titoli I, II, III, IV, V, VI)	**2.552,6**	-7,5%	**2.544,9**	-0,3%	**2.723,0**	7,0%	6,7%
SPESA CORRENTE (Titolo I)	**1.610,8**	-5,1%	**1.669,6**	3,6%	**1.761,8**	5,5%	9,4%
di cui:							
Spesa per il personale	562,3	1,7%	563,1	0,1%	569,2	1,1%	1,2%
Spesa per acquisto di beni di consumo e prestazioni di servizi	630,9	-2,1%	661,2	4,8%	680,7	3,0%	7,9%
Trasferimenti	226,9	-25,3%	249,0	9,7%	280,8	12,8%	23,7%
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	95,9	-1,8%	104,7	9,1%	123,7	18,1%	28,9%
SPESA IN CONTO CAPITALE (Titolo II)	**552,5**	-25,2%	**529,4**	-4,2%	**605,1**	14,3%	9,5%
SPESE FINALI (Titoli I e II)	**2.163,3**	-11,2%	**2.199,0**	1,6%	**2.366,9**	7,6%	9,4%
SPESA PER RIMBORSO DI PRESTITI (Titolo III)	**179,1**	39,5%	**119,7**	-33,2%	**167,5**	40,0%	-6,5%
di cui:							
Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti	138,5	27,9%	88,8	-35,9%	126,9	42,9%	-8,4%
Rimborso di prestiti obbligazionari	34,8	128,5%	22,2	-36,2%	25,9	16,9%	-25,5%
SPESA PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI (Titolo IV)	**227,7**	9,2%	**223,2**	-2,0%	**223,0**	-0,1%	-2,1%
SPESE TOTALI (Titoli I, II, III, IV)	**2.570,1**	-7,3%	**2.541,9**	-1,1%	**2.757,4**	8,5%	7,3%
EQULIBRIO CORRENTE = (Entrate correnti - Spesa corrente - Spesa per rimborso di prestiti)	**-31,4**		**15,9**		**-42,6**		
EQUILIBRIO IN CONTO CAPITALE = (Entrate da alienazione, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti - Spesa in conto capitale + Entrate da accensione di prestiti)	**13,9**		**-12,9**		**8,1**		
EQUILIBRIO FINANZIARIO (O SALDO DI COMPETENZA) = (Equilibrio corrente + Equilibrio in conto capitale)	**-17,6**		**3,1**		**-34,5**		

Fonte: Certificati di rendiconto al bilancio dei Comuni liguri - Anno 2008

Sul fronte delle entrate correnti, gli accertamenti di competenza risultano ancora in crescita nel 2008, seppur piuttosto modesta (+4,5%). Molto più significativa la crescita registrata dalle entrate in conto capitale (+18,7%) e, al suo interno, dalle entrate da trasferimenti e riscossione di crediti (+25,1%), che incidono sul totale dell'aggregato per ben l'83% (tale quota aumenta di quasi il 36% rispetto al 2006). Si contraggono per contro, arrivando alla soglia dei 105 milioni di euro, gli accertamenti per accensione di prestiti (-4,8%). L'apporto delle entrate derivanti da indebitamento si era già bruscamente ridotto nel 2007 quando tale voce passava da 221 a 110 milioni di euro.

L'analisi per categorie del Titolo IV delle entrate mostra la prevalenza nell'ambito dell'aggregato dei trasferimenti di capitali dalla Regione e della riscossione di crediti mentre le entrate derivanti dall'indebitamento sono quasi totalmente rappresentate dall'assunzione di mutui e prestiti.

Le dinamiche appena descritte confermano quanto già evidenziato nel paragrafo precedente circa la capacità dei Comuni liguri di sostenere gli investimenti locali attraverso l'autofinanziamento piuttosto che ricorrendo all'indebitamento.

Sul versante più dinamico delle voci di spesa, ovvero quello delle uscite correnti, si osserva che a fine periodo all'aumento del Titolo I del 5,5% ha contribuito essenzialmente la crescita degli interessi passivi (+18,1%) e dei trasferimenti (+12,8%). Decisamente meno spinto l'incremento della spesa per acquisto di beni e prestazioni di servizi (+3%) e ancor più quello della spesa per il personale che si può dire rimane sostanzialmente invariata in tutto il triennio (+1,1%).

Crescono in modo più deciso gli impegni per investimenti (+14,3%) ed ancor più quelli per rimborso di prestiti (+40%).

Per quanto riguarda infine gli equilibri di bilancio si evince come la combinazione delle dinamiche di entrata e di spesa dei Comuni liguri genera a fine triennio un importante diminuzione dell'equilibrio finanziario di comparto, che scende da circa 3 a quasi -35 milioni di euro. Tale diminuzione è riconducibile al forte peggioramento registrato nell'ultimo biennio del periodo osservato dal saldo di parte corrente[8] e al sostanziale miglioramento del saldo in conto capitale. Mentre infatti nel 2008 dal lato del saldo corrente emerge un andamento in significativo peggioramento che determina la riduzione della situazione di avanzo raggiunta nel 2007, dal lato dell'equilibrio in conto capitale si registra il ritorno ad un saldo positivo quasi in linea con quello rilevato nel 2006.

Le Province

A differenza dei Comuni, le Province rivelano un'adeguata capacità a garantire l'equilibrio corrente mostrando dati dell'entrata in grado di dare copertura non solo alle spese correnti ma anche a quelle per il rimborso della quota capitale dei prestiti in scadenza. Nel 2008 tale equilibrio mostra un importo di segno positivo, in crescita seppur lieve rispetto all'esercizio finanziario precedente (quasi 18 milioni di euro) (tabella 3).

Tabella 3: Evoluzione degli accertamenti e degli impegni in c/competenza delle entrate e delle spese provinciali liguri - Triennio 2006/2008

[8] L'equilibrio di parte corrente, che rappresenta il saldo tra le entrate e le spese destinate al mantenimento dell'Ente, con l'aggravio dell'onere per la quota capitale di prestiti in rimborso, segnala la capacità della gestione corrente a dare copertura, mediante le entrate correnti, alle correlate spese nonché alla quota capitale dei prestiti in scadenza.
L'equilibrio del conto capitale, che rappresenta il saldo tra le entrate (escluso l'indebitamento) destinate agli investimenti e la spesa per gli investimenti stessi, migliorato del dato dell'entrata per ricorso a prestiti, postula la necessità del ricorso ad altre fonti di finanziamento e rivela la disponibilità di economie della parte corrente e di risorse risparmiate nelle gestioni pregresse (avanzo di amministrazione) da destinare agli investimenti.

(valori espressi in milioni di euro e valori percentuali)

	2006		2007		2008		
	valori assoluti *(milioni di euro)*	**tassi var 2006/05** *(valori %)*	**valori assoluti** *(milioni di euro)*	**tassi var 2007/06** *(valori %)*	**valori assoluti** *(milioni di euro)*	**tassi var 2008/07** *(valori %)*	**tassi var 2008/06** *(valori %)*
ENTRATE TRIBUTARIE (Titolo I)	**151,5**	1,8%	**155,6**	2,7%	**158,5**	1,8%	4,6%
Imposte	151,2	1,8%	155,3	2,7%	158,1	1,8%	4,6%
di cui:							
Addizionale sul consumo di energia elettrica	*21,1*	*0,9%*	*23,9*	*13,4%*	*29,8*	24,6%	41,3%
Imposta provinciale di trascrizione	*30,3*	*5,4%*	*31,2*	*3,1%*	*27,4*	-12,3%	-9,6%
Imposta sulle assicurazioni R.C. auto	*63,0*	*0,7%*	*62,9*	*-0,2%*	*61,8*	-1,6%	-1,8%
Compartecipazione IRPEF	*26,5*	*2,3%*	*26,4*	*-0,3%*	*26,5*	0,2%	-0,1%
ENTRATE DERIVANTI DA TRASFERIMENTI CORRENTI (Titolo II)	**132,6**	-3,0%	**129,7**	-2,2%	**161,7**	24,7%	22,0%
di cui:							
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	64,8	24,9%	52,8	-18,5%	83,1	57,3%	28,3%
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate	53,6	-7,8%	58,0	8,1%	58,5	0,9%	9,0%
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE (Titolo III)	**24,7**	15,1%	**25,0**	0,9%	**25,0**	0,1%	1,1%
di cui:							
Proventi dei servizi pubblici	5,0	-39,4%	3,3	-32,8%	3,1	-7,6%	-37,8%
Proventi dei beni provinciali	4,4	-23,4%	6,8	51,9%	7,3	8,7%	65,1%
Proventi diversi	10,7	138,3%	11,1	3,1%	11,0	-0,2%	2,9%
ENTRATE CORRENTI (Titoli I, II, III)	**308,8**	0,6%	**310,3**	0,5%	**345,1**	11,2%	11,8%
ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONE, TRASFERIMENTI DI CAPITALI E RISCOSSIONE DI CREDITI (Titolo IV)	**75,6**	-62,4%	**101,4**	34,1%	**55,6**	-45,1%	-26,4%
di cui:							
Trasferimenti di capitali dallo Stato	8,4	-23,5%	9,2	9,5%	5,8	-37,1%	-31,2%
Trasferimenti di capitali dalla Regione	25,9	-20,6%	33,2	28,3%	27,7	-16,5%	7,1%
Riscossione di crediti	37,4	-75,5%	52,9	41,2%	17,1	-67,7%	-54,4%
ENTRATE FINALI (Titoli I, II, III, IV)	**384,4**	-24,4%	**411,7**	7,1%	**400,8**	-2,6%	4,3%
ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI (Titolo V)	**29,0**	-32,9%	**15,4**	-46,8%	**24,9**	61,3%	-14,2%
di cui:							
Assunzione di mutui e prestiti	14,4	34,7%	8,4	-41,5%	15,4	82,5%	6,8%
Emissione di prestiti obbligazionari	14,6	-55,1%	7,0	-52,1%	9,5	35,7%	-34,9%
ENTRATE IN CONTO CAPITALE (Titoli IV e V)	**104,6**	-57,2%	**116,8**	11,7%	**80,5**	-31,1%	-23,0%
ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI (Titolo VI)	**50,1**	5,8%	**43,4**	-13,4%	**48,2**	11,1%	-3,8%
ENTRATE TOTALI (Titoli I, II, III, IV, V, VI)	**463,5**	-22,6%	**470,5**	1,5%	**473,8**	0,7%	2,2%
SPESA CORRENTE (Titolo I)	**276,1**	-1,6%	**276,6**	0,2%	**309,6**	11,9%	12,1%
di cui:							
Spesa per il personale	74,5	0,6%	75,6	1,5%	77,1	2,1%	3,6%
Spesa per acquisto di beni di consumo e prestazioni di servizi	157,6	-5,5%	148,6	-5,7%	180,3	21,4%	14,4%
Trasferimenti	25,4	9,5%	32,0	26,0%	31,0	-3,3%	21,8%
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	7,6	14,8%	8,7	14,0%	9,4	9,1%	24,4%
SPESA IN CONTO CAPITALE (Titolo II)	**127,0**	-49,6%	**137,2**	8,0%	**95,6**	-30,3%	-24,7%
SPESE FINALI (Titoli I e II)	**403,2**	-24,3%	**413,8**	2,6%	**405,2**	-2,1%	0,5%
SPESA PER RIMBORSO DI PRESTITI (Titolo III)	**15,5**	-41,2%	**16,5**	6,6%	**17,7**	6,9%	13,9%
di cui:					0,0		
Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti	7,7	-70,3%	7,7	0,1%	8,1	5,2%	5,4%
Rimborso di prestiti obbligazionari	7,8	1396,1%	8,8	12,9%	9,1	3,2%	16,5%
SPESA PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI (Titolo IV)	**50,1**	5,8%	**43,4**	-13,4%	**48,2**	11,1%	-3,8%
SPESE TOTALI (Titoli I, II, III, IV)	**468,7**	-22,7%	**473,7**	1,1%	**471,0**	-0,6%	0,5%
EQULIBRIO CORRENTE = (Entrate correnti - Spesa corrente - Spesa per rimborso di prestiti)	**17,2**		**17,1**		**17,9**		
EQUILIBRIO IN CONTO CAPITALE = (Entrate in conto capitale - Spesa in conto capitale + Entrate da accensione di prestiti)	**-22,4**		**-20,3**		**-15,1**		
EQUILIBRIO FINANZIARIO (O SALDO DI COMPETENZA) = (Equilibrio corrente + Equilibrio in conto capitale)	**-5,3**		**-3,2**		**2,8**		

Fonte: certificati di rendiconto al bilancio delle Province liguri - Triennio 2006/2008

L'equilibrio in conto capitale continua a mantenere a fine triennio segno negativo, seppur collocandosi su un importo in aumento rispetto al biennio precedente (-15 milioni di euro). L'andamento del saldo di competenza, pari a 2,8 miliardi di euro, mostra un miglioramento rispetto al 2007 che trasforma il segno del dato da negativo a positivo.

Dall'analisi di dettaglio emerge che le entrate correnti delle quattro Province liguri, quanto agli accertamenti di competenza, registrano nel biennio 2007/2008 un incremento abbastanza sostenuto (+11,2%). Tale dinamica è imputabile principalmente alla crescita dei trasferimenti (+24,7%), che come si è visto nel 2008 arrivano a pesare sull'aggregato di parte corrente per poco meno del 47%. Le entrate del Titolo I presentano un trend sostanzialmente stabile, collocandosi a fine periodo su un importo di 159 milioni di euro; ancora più stazionarie le entrate extratributarie, che ammontano a 25 milioni di euro in tutti e tre gli anni del triennio.

Tra le principali risorse allocate nell'ambito delle imposte, che aumentano allo stesso ritmo delle entrate tributarie rappresentandone mediamente il 99,7%, cresce di circa il 25% l'addizionale sul consumo di energia elettrica mentre diminuiscono per contro l'imposta sulle formalità di trascrizione (-12,3%) e quella sulle assicurazioni R.C. auto (-1,6%). Resta invariata invece la compartecipazione all'IRPEF.

Le entrate per investimenti subiscono un brusco rallentamento rispetto all'esercizio precedente, attestandosi sul valore finale di 81 milioni di euro (-31,1%). Tale tendenza è prevalentemente determinata dal decremento del Titolo IV (-45%), mentre aumentano sensibilmente le entrate iscritte nel Titolo V del bilancio (+61,3%). Il rapporto di composizione delle entrate in conto capitale, presentando una netta prevalenza delle entrate da alienazione e riscossione di crediti (69%) evidenzia, come nel caso dei Comuni, una buona capacità delle Province di autofinanziarsi.

L'analisi per categorie del Titolo V delle entrate mostra una crescita considerevole dell'assunzione di mutui e prestiti (+82,5%) nonché dell'emissione di prestiti obbligazionari (+35,7%).

Gli impegni di spesa di parte corrente aumentano, nel biennio 2007/2008, ad un tasso del 12% circa, più elevato rispetto a quello registrato a livello comunale. A tale trend hanno contribuito principalmente gli interventi per l'acquisto di beni e la prestazione di servizi (+21,4%), che registrano il volume di spesa più elevato nell'ambito dell'analisi per categorie della spesa provinciale di funzionamento (180 milioni di euro, pari ad un'incidenza sul totale del 58,2%), e gli interessi passivi (+9,1%).

Meno significativa la crescita della spesa per il personale (+2,1%), che assommando nel 2008 a 77 milioni di euro, arriva ad incidere sull'aggregato complessivo di spesa corrente per il 25%. Calano per contro, di circa il 3%, i trasferimenti.

Si contrae infine del 30% circa la spesa in conto capitale mentre cresce del 7% quella per rimborso di prestiti.

Evoluzione dei principali indicatori finanziari degli Enti Locali liguri

La situazione finanziaria degli Enti Locali liguri delinea nel complesso un quadro di generale benessere e solidità seppur il livello di autonomia finanziaria, principale indicatore del grado di salute di un ente atto a segnalare la capacità delle Autonomie Locali di ricorrere a risorse proprie per finanziare l'attuazione delle politiche di governo decentrato, registri una caduta nel triennio 2006/2008, lieve nelle Province ma ben più sostenuta nei Comuni (tabella 4).

In particolare, nel 2008 l'indice di autonomia finanziaria dei Comuni arriva ad attestarsi attorno al 64,5% (-21,1% rispetto al 2006), un livello significativo ma che non arriva a modificare la valutazione bassa della Liguria quanto a grado di decentramento fiscale. Più basso il valore del rapporto tra le entrate proprie e quelle correnti del comparto provinciale, che si colloca a fine triennio su poco più del 53% (pari a -6,8% rispetto al 2006).

Resta dunque elevata la distanza che separa la capacità di spesa dei Comuni e delle Province, ossia il controllo su quote consistenti di spesa pubblica, e la diretta responsabilità sull'acquisizione delle entrate, specialmente nell'ambito degli enti che presentano maggiori percentuali di trasferimenti statali in termini pro capite. Tale difformità risulta inoltre accentuata dalle regole che, attraverso il Patto di Stabilità Interno, hanno limitato la stessa capacità di spesa degli Enti Locali anche senza considerare la dimensione delle rispettive entrate.

Tabella 4: Evoluzione dei principali indicatori finanziari degli Enti Locali liguri - Triennio 2006/2008

(valori espressi in milioni di euro e valori percentuali)

	COMUNI					PROVINCE				
	2006	2007	2008	media 2006/2008	media 2006/2008	2006	2007	2008	media 2006/2008	media 2006/2008
	valori assoluti (*milioni di euro*)	valori assoluti (*milioni di euro*)	valori assoluti (*milioni di euro*)	valori assoluti (*milioni di euro*)	valori assoluti (*euro pro capite*)	valori assoluti (*milioni di euro*)	valori assoluti (*milioni di euro*)	valori assoluti (*milioni di euro*)	valori assoluti (*milioni di euro*)	valori assoluti (*euro pro capite*)
ENTRATE TRIBUTARIE (Titolo I)	**1.070,6**	**924,9**	**818,9**	**938,1**	**582,4**	**151,5**	**155,6**	**158,5**	**155,2**	**96,3**
di cui:										
Imposte	824,6	684,3	562,7	690,6	428,7	151,2	155,3	158,1	154,9	96,1
ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI (Titolo II)	**320,1**	**498,9**	**669,8**	**496,3**	**308,1**	**132,6**	**129,7**	**161,7**	**141,3**	**87,7**
di cui:										
Trasferimenti correnti da Stato	170,9	333,7	463,8	322,8	200,4	5,2	6,8	5,4	5,8	3,6
Trasferimenti correnti da Regione	120,1	129,6	161,1	136,9	85,0	64,8	52,8	83,1	66,9	41,5
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE (Titolo III)	**367,7**	**381,4**	**398,0**	**382,4**	**237,4**	**24,7**	**25,0**	**25,0**	**24,9**	**15,5**
ENTRATE PROPRIE(Titoli I e III)	**1.438,4**	**1.306,3**	**1.216,9**	**1.320,5**	**819,7**	**176,3**	**180,6**	**183,5**	**180,1**	**111,8**
ENTRATE CORRENTI (Titoli I, II, III)	**1.758,5**	**1.805,2**	**1.886,7**	**1.816,8**	**1.127,8**	**308,8**	**310,3**	**345,1**	**321,4**	**199,5**
AUTONOMIA TRIBUTARIA	**60,9%**	**51,2%**	**43,4%**	**51,8%**		**49,1%**	**50,2%**	**45,9%**	**48,4%**	
DIPENDENZA ERARIALE	**18,2%**	**27,6%**	**35,5%**	**27,1%**		**42,9%**	**41,8%**	**46,8%**	**43,9%**	
AUTONOMIA FINANZIARIA	**81,8%**	**72,4%**	**64,5%**	**72,9%**		**57,1%**	**58,2%**	**53,2%**	**56,1%**	

Fonte: certificati di rendiconto al bilancio delle Province e dei Comuni liguri -Triennio 2006/2008

In flessione per entrambe le categorie di Enti Locali anche l'indice di autonomia tributaria, che rappresenta un parametro di rilievo nel contesto dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali.

Per quanto riguarda i Comuni, come si è già avuto modo di rilevare, gli interventi realizzatisi nel corso del biennio 2007/2008, ed in special modo quello relativo al taglio dell'ICI sull'abitazione principale, hanno contribuito a ridimensionare significativamente l'autonomia tributaria del comparto. In aggregato, l'autonomia tributaria raggiunta dai Comuni liguri nel 2008 scende a poco più del 43%, contro il 51% circa sperimentato nel 2007 e quasi il 61% registrato a inizio triennio. Per il comparto comunale pertanto tale indicatore, nell'arco dell'intero triennio, si contrae di ben 17 punti percentuali al pari dell'autonomia finanziaria.

Le Province sperimentano rispetto ai Comuni un più basso livello di autonomia impositiva, che passa dal 49% del 2006 a poco meno del 46% del 2008.

Nei Comuni la flessione di competenza delle entrate tributarie trova riscontro in un aumento dei trasferimenti, dovuto in particolare alle compensazioni per la perdita di gettito ICI sulla prima casa.

Ottemperando al disposto dell'articolo 1 della legge n. 126/2008, secondo cui a decorrere dal 2008 i minori introiti per i Comuni avrebbero dovuto essere compensati da appositi trasferimenti erariali, sono stati stanziati i fondi per gli anni 2008 e 2009 a titolo di trasferimenti compensativi (come integrati, da ultimo, dalla legge finanziaria 2010) di importo rispettivamente pari a 3 e 3,4 miliardi di euro. Ciascun Comune ha attestato il minore introito relativo all'anno 2008 derivante dall'esclusione dell'applicazione dell'ICI sugli immobili adibiti a prima casa in base al modello di certificazione del mancato gettito accertato per tale anno approvato dal Ministero dell'Interno il 1° aprile 2009. Per le erogazioni disposte dal Ministero dell'Interno nell'anno 2008 e per la prima erogazione del 2009 è stato invece provvisoriamente utilizzato (in assenza della certificazione relativa all'anno 2008) il dato, anch'esso certificato dai singoli Comuni, relativo agli importi riscossi per l'anno 2007 a titolo di ICI sulla prima casa.

A causa del provvisorio utilizzo per gli anni 2008 e 2009 di dati diversi da quelli attestanti il reale minore introito si è verificata, nei confronti di numerosi Comuni, la necessità di recuperare alcuni importi, in quanto il totale degli importi attribuiti è risultato superiore agli importi effettivamente spettanti. I recuperi sono stati effettuati nel corso del 2009 e del 2010. Per alcuni Comuni, per i quali non è stata completata l'operazione contabile di recupero, le residue detrazioni saranno operate sui successivi pagamenti del 2010.

La tabella sottostante illustra l'evoluzione del gettito ICI registrata in Liguria nel triennio 2006/2008.

Tabella 5: Evoluzione del gettito ICI in Liguria - Triennio 2006/2008

(*valori espressi in milioni di euro e valori percentuali)*

	2006		2007		2008		
	valori assoluti *(milioni di euro)*	**tassi var 2006/05** *(valori %)*	**valori assoluti** *(milioni di euro)*	**tassi var 2007/06** *(valori %)*	**valori assoluti** *(milioni di euro)*	**tassi var 2008/07** *(valori %)*	**tassi var 2008/06** *(valori %)*
ICI	**508,5 (*)**	**5,2%**	**533,5 (*)**	**4,9%**	**390,4 (**)**	**-26,8%**	**-23,2%**
ICI su abitazione principale per fattispecie non esenti					*34,9*		
ICI su fattispecie diversa da abitazione principale					*355,5*		
Trasferimenti correnti dallo Stato	**170,9**	**-7,8%**	**333,7**	**95,2%**	**463,8**	**39,0%**	**171,3%**
di cui:							
trasferimenti compensativi per ICI su abitazione principale					*122,4*		

Fonte: certificati di rendiconto al bilancio dei Comuni liguri - Triennio 2006/2008

(*) Per gli anni 2006 e 2007 l'importo del gettito derivante dall'imposta comunale sugli immobili è comprensivo dell'ICI sull'abitazione principale.

*(**) Per l'anno 2008 l'importo del gettito derivante dall'imposta comunale sugli immobili non è più comprensivo dell'ICI sull'abitazione principale, abolita dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 126/2008, di conversione del decreto legge n. 93/2008.*

Tornando agli indicatori finanziari degli Enti Locali, la caduta delle entrate tributarie comunali è stata controbilanciata dalla crescita dei trasferimenti correnti, la cui incidenza sul totale delle entrate correnti aumenta dal 18,2% del 2006 al 35,5% del 2008. Nelle Province il peso del Titolo II in rapporto al complesso delle entrate correnti passa da un valore iniziale del 43% ad uno finale di circa il 47%. Il più elevato valore dell'indice di dipendenza erariale riscontrato a livello provinciale trova spiegazione nel consistente apporto dei trasferimenti regionali che, come noto, essendo in parte legati alle funzioni delegate e trasferite, rappresentano ancora, insieme ai tributi, una delle fonti principali di finanziamento delle attività delle Province.

È auspicabile che, con l'attuazione del federalismo fiscale, gli Enti Locali riescano a conseguire livelli più elevati di autonomia tributaria e finanziaria. In questo contesto la fiscalizzazione dei trasferimenti da altri comparti, sostanzialmente lo Stato e le Regioni, costituisce indubbiamente una linea direttrice efficace per il ripristino di una piena autonomia e responsabilità fiscale di Comuni e Province.

Una prima quantificazione dell'ammontare dei trasferimenti statali e regionali da fiscalizzare agli Enti Locali è stata effettuata dalla Commissione paritetica per il federalismo fiscale (COPAFF) nella prima Relazione sui trasferimenti trasmessa al Governo il 16 giugno 2010. La ricognizione dei trasferimenti da fiscalizzare è stata operata dalla COPAFF sulla base di una lettura analitica ed incrociata dei dati di bilancio statali e regionali e dei conti consuntivi degli Enti locali relativi all'anno 2008.

La posizione delle Comunità Montane

La legge finanziaria per il 2010 (legge n. 191/2009), all'all'articolo 2, comma 187, come modificato dall'articolo 1, comma 1-sexies, lettere a) e b), della http://bd01.leggiditalia.it/cgi-bin/FulShow?TIPO=5&NOTXT=1&KEY=01LX0000658158ART0legge n. 42/2010 di conversione del decreto legge n. 2/2010, ha previsto la cessazione del concorso a qualsiasi titolo dello Stato al finanziamento delle Comunità Montane, attraverso l'interruzione sia delle risorse del Fondo Ordinario e di quello Consolidato, come era garantito dall'articolo 34 del decreto legislativo n. 504/1992 sul riordino della finanza degli Enti territoriali[9], sia di qualsiasi altra risorsa prevista da altre leggi. Lo stesso comma 187 ha disposto altresì che, nelle more dell'attuazione del federalismo fiscale, una parte delle risorse finanziarie fino ad ora stanziate in favore delle Comunità Montane in base al citato articolo 34 e, precisamente il 30%, sia assegnato ai Comuni

[9] In base al comma 4 dell'art. 34 del decreto legislativo n. 504/1992, lo Stato concorre al finanziamento dei bilanci delle Comunità Montane con assegnazione a valere sul Fondi ordinario e sul Fondo consolidato.

montani e ripartito tra gli stessi con decreto del Ministero dell'Interno previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata.

I nuovi tagli dei trasferimenti alle Comunità Montane vengono ad assommarsi a quelli già operati con la legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244/2007) e la legge n. 133/2008. In particolare la legge finanziaria per il 2008, al comma 16 dell'articolo 2, aveva previsto una riduzione del Fondo Ordinario destinato alle Comunità Montane pari a 33,4 milioni di euro per l'anno 2008 ed a 66,8 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009 e successivamente la legge n. 133/2008, al comma 6-bis dell'articolo 76, aveva disposto una riduzione dei trasferimenti erariali a favore delle Comunità Montane dell'importo di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011.

Ai tagli operati dalla legge finanziaria per il 2010 viene inoltre ad aggiungersi il mancato finanziamento, per l'anno 2010, del Fondo Nazionale per la Montagna, che rappresenta una fondamentale risorsa per lo sviluppo dei territori montani.

La legge finanziaria per il 2008, al comma 17 dell'articolo 2, aveva inoltre disposto che le Regioni dovessero concorrere al contenimento della spesa di funzionamento delle Comunità Montane attraverso un loro riordino, da effettuarsi con legge regionale entro il 30 settembre 2008.

La Regione Liguria, in ottemperanza a quanto previsto dalla normativa statale, ha provveduto ad emanare la disciplina di riordino delle Comunità Montane al fine di concorrere al raggiungimento dell'obiettivo di contenimento della spesa corrente per il funzionamento delle stesse per un importo pari almeno ad un terzo della quota del Fondo ordinario loro assegnata per l'anno 2007. Allo scopo di raggiungere detti risparmi di spesa, senza tuttavia tralasciare le esigenze di mantenere il ruolo e la funzionalità delle Comunità Montane liguri nonché di rafforzare la posizione delle stesse a livello locale, la legge regionale di riordino n. 24/2008 ha disposto una riduzione del numero delle Comunità Montane, che sono passate da 19 a 12.

La Regione inoltre, con la legge regionale n. 27/2009, ha previsto la possibilità per le Comunità Montane con personale in esubero, di stipulare accordi con altre Amministrazioni Pubbliche per trasferire detto personale dietro erogazione delle risorse necessarie alla copertura dei costi connessi per un massimo di due anni (la cosiddetta "norma zainetto"). L'accordo prevede l'accettazione da parte dell'Amministrazione Pubblica accogliente dell'inserimento delle risorse ricevute nel computo della spesa di personale ai fini del rispetto dei vincoli stabiliti dalle leggi statali oltre alla necessità di restituzione delle somme non impiegate qualora il rapporto di lavoro cessi prima del periodo di copertura finanziaria.

La copertura degli oneri relativi al trattamento economico fondamentale del personale di Comunità Montane trasferito ad amministrazioni diverse al fine di agevolare gli assorbimenti del personale anzidetti è garantita fino al 2011 da un fondo di riequilibrio regionale istituito per far fronte alle esigenze straordinarie delle Comunità Montane in conseguenza del riordino operato dalla legge regionale n. 24/2008.

Il contributo degli Enti Locali alla manovra finanziaria per il triennio 2011/2013

Il quadro normativo di riferimento che regola gli obiettivi finanziari degli Enti Locali per il periodo 2010/2012 è quello definito dalla legge n. 133/2008, che sancisce gli obiettivi del Patto di Stabilità Interno per le Province e i Comuni per il triennio 2009/2011, dalla legge n. 42/2010, che introduce alcune innovazioni rispetto all'impianto normativo definito dalla suddetta legge n. 133/2008 ed, infine dalla legge n. 122/2010 con cui lo scorso 31 luglio è stata approvata la manovra finanziaria per il triennio 2011/2013.

Tale manovra si inserisce dunque nell'insieme degli interventi legislativi degli ultimi anni, che hanno contribuito ad aggravare la situazione delle finanze comunali e provinciali. In particolare, il blocco della leva fiscale, insieme alle manovre richieste dal Patto di Stabilità Interno e dalla Legge Finanziaria, impongono agli Enti Locali significativi risparmi di spesa che tenderanno a penalizzare soprattutto la spesa in conto capitale.

Va tuttavia segnalato che, rispetto al resto della P.A., i Comuni hanno intrapreso un percorso "virtuoso" mostrando una maggiore capacità di miglioramento del saldo di bilancio. Nel periodo 2004/2009, infatti, i Comuni hanno migliorato i propri saldi di bilancio di oltre 3,3 miliardi di euro, contrariamente a quanto riscontratosi per il complesso della P.A. che ha registrato nel medesimo arco temporale un peggioramento dell'indebitamento netto di oltre 32 miliardi di euro.

Nel complesso dunque i Comuni si confermano un comparto allineato al conseguimento degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, nonostante l'insufficienza della copertura del mancato gettito ICI sull'abitazione principale ed altri numerosi tagli che hanno avuto riflessi importanti sulle casse di tali enti ed ampliato le difficoltà nella programmazione delle spese comunali.

Il concorso positivo dei Comuni al conseguimento dei suddetti obiettivi, anche in ragione del persistente blocco della marginale autonomia impositiva e finanziaria riconosciuta a tali enti, è stato determinato essenzialmente dal contenimento della spesa, soprattutto di quella per investimenti che, rispetto alla spesa di parte corrente, si caratterizza come la parte del bilancio maggiormente discrezionale, meno rigida e quindi più facilmente contraibile.

Al pari di quello comunale, il comparto delle Province, sul quale l'impatto della manovra finanziaria appare altrettanto preoccupante, ha sostenuto consistenti sforzi per il processo di risanamento delle finanze pubbliche. Esse infatti, negli ultimi anni, hanno contribuito notevolmente all'abbassamento del deficit, con una riduzione complessiva della spesa pari al 3%, sia di parte corrente che in conto capitale. Ciò in presenza di una situazione di

forte contrazione delle entrate proprie che, come noto, contribuisce in misura notevole a contrastare il raggiungimento degli obiettivi, riducendo le risorse a disposizione e determinando altresì incertezza nelle politiche di programmazione degli enti.

Nell'ambito della composizione della manovra finanziaria per il triennio 2011/2013 assumono particolare rilevanza le misure correttive poste a carico delle Amministrazioni Locali. Tali misure rappresentano una quota pari alla metà della manovra complessiva nell'esercizio 2011 (6 miliardi) ed una quota pari ad un terzo nei due esercizi successivi (8,2 miliardi annui).

In conformità all'esigenza di invertire gli andamenti manifestatisi nel corso dell'anno 2009, la manovra correttiva sui conti pubblici prevista dalla legge n. 122/2010 si concentra per circa due terzi del totale sulla riduzione delle spese. Il taglio della spesa ammonta a 9,4 miliardi di euro nel 2011, a 5 miliardi nel 2012, ed a 1,1 miliardi nel 2013, per un totale di quasi 15,5 miliardi. I tagli sono concentrati sulla spesa corrente e interessano per almeno il 50% le Amministrazioni Locali, alle quali è chiesto per l'intero periodo un contenimento della spesa di oltre 9 miliardi di euro.

Come anticipato in precedenza, a differenza di come operato negli anni precedenti, il raggiungimento dei risparmi previsti per i singoli comparti non risulta più soltanto affidato all'applicazione dello strumento del Patto di Stabilità Interno, ma è ottenuto direttamente attraverso la riduzione trasferimenti erariali ad essi spettanti. I vincoli previsti dalla vigente normativa del Patto (articolo 77-bis della legge n. 133/2008), che copre un arco temporale che arriva fino al 2011, non sono stati infatti modificati dalla legge n. 122/2010.

In altri termini, gli Enti Locali subiscono un taglio ai trasferimenti equivalente all'entità del loro contributo alla manovra. La riduzione dei trasferimenti correnti dovuti a Province e Comuni determina un miglioramento del saldo netto da finanziare, del fabbisogno e dell'indebitamento netto per pari importo, configurandosi di conseguenza non come misura aggiuntiva agli obiettivi del Patto ma strumentale al suo raggiungimento. Il taglio dei trasferimenti opera dunque lasciando invariati gli obiettivi previsti dai provvedimenti precedenti sommandosi, in termini di aggravio finanziario, agli obblighi di finanza locale già stabiliti per Province e Comuni. Questi ultimi in particolare, oltre a vedersi limitata per via dei vincoli del Patto di Stabilità la possibilità di procedere al pagamento delle spese relative ad opere già avviate, avranno difficoltà a sostenere la spesa per i servizi da offrire ai cittadini e ad effettuare nuovi investimenti.

Più precisamente, oltre a 1,8 miliardi di euro già richiesti ai Comuni che si aggiunge al saldo positivo di 600 milioni da raggiungersi nel 2010, la legge n. 122/2010, al comma 2 dell'articolo 14, impone a carico dei soli Comuni sottoposti al Patto di Stabilità un contributo ulteriore di 1,5 miliardi di euro in termini di taglio ai trasferimenti, pari al 14% delle risorse correnti. Per il biennio 2012/2013 il taglio dei trasferimenti si consolida in 2,5 miliardi, che si sommano al mantenimento dell'avanzo del comparto raggiunto nel 2011, pari a 2,4 miliardi, per un totale di circa 5 miliardi di euro in termini di saldo di bilancio a partire dal 2012.

Le Province, secondo i dettami della manovra triennale stabilita con la legge n. 133/2008, dovranno invece migliorare i saldi finanziari di 1 miliardo di euro. Per tali enti il taglio ai trasferimenti correnti imposto dalla manovra è stato quantificato in 300 milioni di euro nel 2011 ed in 500 milioni nel biennio 2012/2013.

Un elemento di particolare criticità per la finanza comunale attiene alla riduzione dei trasferimenti erariali alle Regioni (nella misura di 4 miliardi per il 2011 e 4,5 miliardi a decorrere dal 2012) che, non riguardando il settore sanitario bensì settori quali il sociale ed il trasporto locale, determineranno inevitabilmente un doppio taglio dei trasferimenti ai Comuni, che non sarà pertanto solo statale ma anche regionale. D'altra parte, anche le Province si troveranno a gestire la carenza dei trasferimenti alle Regioni, che rappresentano la loro principale fonte di trasferimento agli Enti Locali per l'esercizio delle funzioni trasferite e/o delegate.

Un parziale alleggerimento della manovra finanziaria per gli Enti Locali è stato previsto dal comma 11 dell'articolo 14 che ha riproposto, per l'anno 2010, lo stesso meccanismo compensativo fissato l'anno precedente dall'articolo 9 bis della legge n. 102/2009 per sbloccare i residui passivi, ovvero gli impegni di spesa regolarmente assunti ma non pagati entro l'anno, presenti nei bilanci comunali e provinciali. L'applicazione di tale norma consente agli Enti Locali di escludere dal computo dei saldi rilevanti ai fini del Patto 2010 i pagamenti in conto capitale fino al concorso dello 0,78% dei residui passivi in conto capitale sussistenti alla fine del 2008 (nel 2009 la percentuale di sblocco dei residui passivi in conto capitale era stata fissata nella misura del 4%).

La copertura finanziaria del provvedimento è stata trovata eliminando il meccanismo della premialità previsto dall'articolo 77- bis, commi 23-26, della legge n. 133/2008, ovvero attingendo a risorse che erano già destinate al comparto comunale e quindi non aggiuntive.

Il Patto di Stabilità Interno degli Enti Locali

Le regole del Patto di Stabilità Interno degli Enti Locali per il triennio 2010/2012

L'impianto generale delle regole del Patto di Stabilità Interno degli Enti Locali per l'anno 2010 è stato definito dall'articolo 77-bis, commi da 2 a 31, della legge n. 133/2008, di conversione del decreto legge n. 112/2008 e successive modifiche e integrazioni.

Resta immutato rispetto al 2009 il criterio generale alla base del Patto degli Enti Locali secondo cui il saldo finanziario programmatico relativo all'anno 2010 viene definito in termini di riduzione del disavanzo finanziario. In particolare, l'obiettivo programmatico per il 2010 deve risultare pari a un saldo finanziario[10] di riferimento, che è quello espresso in termini di competenza mista[11] registrato nel 2007, corretto - ossia migliorato per gli enti in disavanzo e peggiorato per quelli in avanzo - del valore del concorso di ogni ente alla manovra complessiva del comparto, calcolato applicando al saldo base 2007 suddetto determinati coefficienti. Viene in altri termini confermato per il 2010 il meccanismo di "personalizzazione" della compartecipazione alla manovra, secondo il quale gli enti vengono differenziati in funzione del segno del saldo di competenza mista (positivo o negativo) registrato nel 2007 e del rispetto o meno delle regole del Patto per lo stesso anno.

Più precisamente, gli enti che presentano un saldo di competenza mista 2007 positivo o pari a zero vengono premiati ottenendo la possibilità di peggiorare il saldo del 2007, mentre quelli con saldo negativo ottengono la possibilità di migliorare tale saldo effettuando una consistente riduzione dei risultati. L'altra differenziazione, il rispetto o meno del Patto nel 2007, determina un maggiore sacrificio per gli enti inadempienti. Infatti, per gli enti inadempienti al Patto nell'anno base e con saldo positivo viene fissato come obiettivo il medesimo saldo dell'anno 2007, mentre per gli enti con saldo negativo è previsto un miglioramento del saldo dell'anno di riferimento, ancor più consistente rispetto agli enti adempienti.

Concorso alla manovra dell'ente locale

articolato in funzione di 2 parametri:

1) segno (+ o -) del saldo di competenza mista registrato nell'anno 2007

2) rispetto o meno del Patto per l'anno 2007

In base a questa procedura si individuano **4 gruppi di enti**:

a) *enti che hanno rispettato il Patto 2007 e hanno un saldo finanziario positivo 2007 in competenza mista*
b) *enti che non hanno rispettato il Patto 2007 e hanno un saldo finanziario positivo 2007 in competenza mista*
c) *enti che hanno rispettato il Patto 2007 e hanno un saldo finanziario negativo 2007 in competenza mista*
d) *enti che non hanno rispettato il Patto 2007 e hanno un saldo finanziario positivo 2007 in competenza mista*

Per gli enti appartenenti a ciascuno dei 4 gruppi di enti è individuata la variazione del saldo 2007 da conseguire ai fini della determinazione del singolo saldo programmatico

[10] Il saldo finanziario 2007 assunto quale base di calcolo per l'individuazione del saldo obiettivo 2010 viene definito quale differenza tra le entrate finali (primi quattro titoli di bilancio dell'entrata) e le spese finali (primi due titoli di bilancio della spesa) in termini di competenza mista ai sensi dell'art. 77-bis, comma 5, della legge n. 133/2008 (al netto di una serie di voci di entrata e spesa secondo quanto indicato all'art. 77-bis, comma 5, comma 7-bis come introdotto dall'art. 2, comma 41 lett. b), della legge n. 203/2008), comma 7-quater, come introdotto dall'art. 4, comma 4-septies, della legge n. 42/2010, e all'art. 4, comma 4-novies, della legge n. 42/2010). I valori di riferimento sono quelli desunti dai conti consuntivi dell'esercizio 2007.

[11] Il saldo di competenza mista viene definito quale somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti, per la parte in conto capitale.

Le percentuali che, in funzione dei due parametri succitati, vengono applicate dalle Province e dai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti al saldo dell'anno 2007, al fine di determinare lo specifico obiettivo di saldo finanziario per gli anni 2010 e 2011, sono quelle indicate al comma 3 dello stesso articolo 77-bis (tabella 6). In particolare:

➢ **in caso di saldo finanziario di competenza mista 2007 negativo** gli enti dovranno conseguire, per ciascuno degli anni 2010 e 2011, un saldo finanziario di competenza mista non inferiore al saldo finanziario 2007, migliorato dell'importo derivante dall'applicazione delle percentuali di cui all'art. 77-bis, comma 3, lettere a) e d), distinte per comparto ed in funzione del rispetto o meno del Patto di Stabilità nell'anno 2007. Più precisamente:

a) **per gli enti che hanno rispettato il patto nell'anno 2007:**
- per le Province, le percentuali di riferimento per gli anni 2010 e 2011 sono, rispettivamente, pari a 62% e 125%;
- per i Comuni, le percentuali di riferimento per gli anni 2010 e 2011 sono, rispettivamente, pari a 97% e 165%;

b) **per gli enti che non hanno rispettato il patto nell'anno 2007:**
- per le Province, le percentuali di riferimento per gli anni 2010 e 2011 sono, rispettivamente, pari a 80% e 150%;
- per i Comuni, le percentuali di riferimento per gli anni 2010 e 2011 sono, rispettivamente, pari a 110% e 180%.

Il prodotto, considerato con il segno positivo, tra la percentuale individuata ed il saldo di competenza mista 2007, rappresenta il concorso alla manovra, ossia l'entità di miglioramento del saldo base, strumentale alla determinazione del saldo obiettivo per ciascun anno considerato;

➢ **in caso di saldo finanziario di competenza mista 2007 non negativo** gli enti dovranno conseguire, per ciascuno degli anni 2010 e 2011, un saldo finanziario di competenza mista non inferiore al corrispondente saldo 2007, peggiorato dell'importo derivante dall'applicazione delle percentuali di cui all'art. 77-bis, comma 3, lettere b)[12] e c), distinte per comparto ed in funzione del rispetto o meno del Patto di Stabilità nell'anno 2007. Più precisamente:

a) **per gli enti che hanno rispettato il patto nell'anno 2007:**
- per le Province, le percentuali di riferimento per gli anni 2010 e 2011 sono, rispettivamente, pari a 10% e 0%;
- per i Comuni, le percentuali di riferimento per gli anni 2010 e 2011 sono, rispettivamente, pari a 10% e 0%;

b) **per gli enti che non hanno rispettato il patto per l'anno 2007:**
- per le Province, le percentuali di riferimento per gli anni 2010 e 2011 sono, rispettivamente, pari a 0% e 0%;
- per i Comuni, le percentuali di riferimento per gli anni 2010 e 2011 sono, rispettivamente, pari a 0% e 0%.

Il prodotto tra la percentuale individuata ed il saldo di competenza mista 2007 rappresenta l'entità massima consentita di peggioramento del saldo di riferimento, strumentale alla determinazione del saldo obiettivo per ciascun anno considerato.

[12] Secondo quanto previsto dal comma 9 bis dell'art. 77-bis della legge n. 133/2008, come inserito dall'art. 4, comma 4-septies, lettera b) della legge n. 42/2010, a partire dal 2009 gli enti che abbiano rispettato il Patto nell'anno 2007, abbiano presentato un saldo per lo stesso anno 2007 positivo e che sempre nel 2007 abbiano percepito dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere da società quotate e operanti nel settore dei servizi pubblici locali, devono applicare le percentuali alla media dei saldi del quinquennio 2003/2007, calcolati in termini di competenza mista. Gli enti che abbiano rispettato le condizioni suddette, qualora presentino una fattispecie di entrata straordinaria, usufruiscono di una diminuzione della manovra a partire dall'anno 2009, quindi con effetti retroattivi. La riduzione è di notevole entità ma interessa pochissimi enti perché le condizioni di applicazione delle disposizioni in questione rappresentano comportamenti residuali agli enti soggetti a Patto di Stabilità. La retroattività della norma cambia l'obiettivo programmatico, quindi riduce la manovra, anche per il passato, consentendo a posteriori il rispetto del Patto il 2009.

Per l'anno 2012, in assenza di specifiche disposizioni legislative, viene confermato lo stesso obiettivo programmatico calcolato per l'anno 2011.

Il saldo obiettivo degli enti con saldo base negativo → ***è determinato sommando al saldo finanziario 2007 l'entità del miglioramemnto consentito del saldo medesimo***

Il saldo obiettivo degli enti con saldo base positivo → ***è determinato sottraendo al saldo finanziario 2007 l'entità del peggioramemnto consentito del saldo medesimo***

Il saldo obiettivo degli enti con saldo base pari a zero → ***è pari al corrispondente saldo finanziario 2007 posto che le percentuali di riferimento sono tutte uguali a zero e che quindi l'entità del peggioramemnto del saldo risulta uguale a zero***

Tabella 6: Percentuali di riferimento per il calcolo degli obiettivi programmatici del Patto di Stabilità Interno di Province e Comuni con popolazione > 5.000 abitanti per il triennio 2010/2012

	SALDO OBIETTIVO 2010	Enti adempienti nel 2007	Enti inadempienti nel 2007
PROVINCE	Enti con saldo 2007 positivo (da peggiorare in %)	10%	0%
	Enti con saldo 2007 negativo (da migliorare in %)	62%	80%
	SALDO OBIETTIVO 2010	**Enti adempienti nel 2007**	**Enti inadempienti nel 2007**
COMUNI CON POPOLAZIONE > 5.000 ABITANTI	Enti con saldo 2007 positivo (da peggiorare in %)	10%	0%
	Enti con saldo 2007 negativo (da migliorare in %)	97%	110%

	SALDO OBIETTIVO 2011	Enti adempienti nel 2007	Enti inadempienti nel 2007
PROVINCE	Enti con saldo 2007 positivo (da peggiorare in %)	0%	0%
	Enti con saldo 2007 negativo (da migliorare in %)	125%	150%
	SALDO OBIETTIVO 2011	**Enti adempienti nel 2007**	**Enti inadempienti nel 2007**
COMUNI CON POPOLAZIONE > 5.000 ABITANTI	Enti con saldo 2007 positivo (da peggiorare in %)	0%	0%
	Enti con saldo 2007 negativo (da migliorare in %)	165%	180%

Per l'anno 2010 non è più prevista, secondo il disposto dell'articolo 14, comma 12, della legge n. 122/2010, l'applicazione del meccanismo di premialità introdotto dall'articolo 77-*bis*, comma 23, della legge n. 133/2008.

Per quanto riguarda invece il sistema sanzionatorio attualmente previsto per gli Enti Locali nelle ipotesi di mancato rispetto dei vincoli del Patto per l'anno 2010 e successivi, questo subisce alcune modifiche ad opera della nuova manovra finanziaria. Il comma 3 dell'articolo 14, in particolare, modifica quanto già stabilito in materia di riduzione dei trasferimenti erariali dall'articolo 77-*bis*, comma 20, della legge n. 133/2008, recante le misure sanzionatorie da applicare agli enti in caso di mancato rispetto del Patto relativo agli anni 2008-2011.

La norma originaria prevedeva una riduzione, per gli Enti Locali inadempienti per l'anno 2010 e successivi, del contributo ordinario dovuto dal Ministero dell'Interno in misura pari alla differenza tra il risultato e l'obiettivo programmatico prefissato, ossia per una somma pari all'entità dello sforamento dei vincoli, e comunque per un importo non superiore al 5% dello stesso contributo. La nuova disposizione rafforza la sanzione, nel senso che ora il recupero dello sforamento, anziché avvenire con una riduzione massima del Fondo ordinario del 5%, è totale. La riduzione viene effettuata a valere sui trasferimenti corrisposti dal Ministero dell'Interno, fatti salvi quelli destinati all'onere per l'ammortamento dei mutui. A tal fine spetta al Ministero dell'Economia, cui compete il monitoraggio del rispetto del Patto, comunicare al Ministero dell'Interno l'importo della riduzione da operare per ogni singolo Ente Locale, entro i 60 giorni successivi al termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al Patto di Stabilità. In caso di mancata trasmissione della certificazione, entro il termine perentorio stabilito dalla normativa vigente, si procede all'azzeramento automatico dei predetti trasferimenti, ferma restando l'esclusione di quelli destinati all'ammortamento dei mutui.

Restano in vigore tutte le altre sanzioni, ossia quelle previste dal comma 10 dell'articolo 61 e dal comma 4 dell'articolo 76 della legge n. 133/2008, come richiamato dal comma 21 dell'art. 77-bis della medesima legge, riguardanti il blocco del ricorso all'indebitamento per investimenti, i limiti agli impegni della spesa corrente ed il blocco delle assunzioni. Più precisamente l'ente inadempiente:

- non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti e a tal fine viene richiesto all'ente che contrae nuovi mutui di allegare un'apposita certificazione attestante il rispetto del Patto per l'anno precedente. L'istituto finanziatore (o l'intermediario finanziario) non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza di tale attestazione. Non rientrano nel divieto le operazioni che non configurano un nuovo debito, quali i mutui e le emissioni obbligazionarie, il cui ricavato è destinato all'estinzione anticipata di precedenti operazioni di indebitamento, che consentono una riduzione del valore finanziario delle passività. Non sono da considerare indebitamento, inoltre, le sottoscrizioni di mutui la cui rata di ammortamento è a carico di un'altra Amministrazione Pubblica, ai sensi dell'articolo 1, commi 75 e 76, della legge n. 311/2004. Costituiscono invece operazioni di indebitamento quelle volte alla ristrutturazione di debiti verso fornitori che prevedano il coinvolgimento diretto o indiretto dell'ente locale;
- ha l'obbligo di impegnare spese correnti in misura non superiore all'importo annuale minimo del corrispondente ammontare annuo degli impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsiasi forma contrattuale, compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione e ciò anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. L'ente non rispettoso del Patto non potrà altresì stipulare contratti di servizio con soggetti privati, con l'intendo di eludere il divieto.

La legge n. 122/2010 introduce alcune modifiche anche alle disposizioni riguardanti il contenimento della spesa di personale degli Enti Locali. Il comma 7 dell'articolo 14 dispone in particolare che tali enti devono ridurre la propria spesa di personale in valore assoluto e non più in rapporto alla spesa corrente.

Interventi normativi a favore degli Enti Locali in materia di Patto

Prima della disposizione introdotta dalla manovra finanziaria al comma 11 dell'articolo 14, la legge n. 42/2010 di conversione del decreto legge n. 2/2010 aveva previsto un'altra misura di favore per gli Enti Locali volta ad alleggerire i vincoli del Patto di Stabilità. Più precisamente tale legge, al comma 4-sexies dell'articolo 4, reitera per l'anno 2010 la disposizione introdotta dall'articolo 7-quater, commi 1-3, della legge n. 33/2009, consentendo alle Province ed ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti in possesso di specifici requisiti (adempimento del Patto nel 2008, rapporto tra numero di dipendenti e abitanti inferiore alla media nazionale individuata per classe demografica, impegni di spesa corrente per il 2009, al netto delle spese per adeguamenti contrattuali del personale dipendente, di ammontare non superiore a quello medio del triennio 2006/2008) di escludere dal calcolo del saldo utile ai fini del Patto determinate tipologie

di pagamenti in conto capitale da essi regolarmente impegnati[13]. Tale esclusione opera qualora la Regione di appartenenza intenda mettere a disposizione uno spazio finanziario nell'ambito del proprio obiettivo di cassa del Patto di Stabilità, ossia qualora la Regione decida di farsi carico di compensare nel proprio obiettivo le maggiori spese di Comuni e Province che ne fanno richiesta.

La Regione Liguria, in questi ultimi anni, si è adoperata per venire incontro alle esigenze finanziarie dei propri Enti Locali, agendo negli spazi e con le possibilità concesse dalla normativa nazionale vigente. Nell'anno 2009 essa, al fine di sostenere le spese per investimenti di Province e Comuni, si è avvalsa della facoltà concessa dall'articolo 7-quater suddetto autorizzando i Comuni liguri che ne hanno fatto richiesta ad escludere dal proprio obiettivo programmatico pagamenti in conto capitale per un importo complessivo di 8,3 milioni di euro, facendo gravare lo stesso importo autorizzato sul proprio obiettivo di spesa, che è stato rideterminato in termini di cassa secondo quanto previsto al comma 3 dell'art. 7-quater.

L'effettivo utilizzo del beneficio al 31/12/2009 da parte dei suddetti Comuni è risultato pari a 2,9 milioni di euro.

La regionalizzazione del Patto di Stabilità Interno e il contributo "calcolato" alla manovra 2010 degli Enti Locali liguri

L'articolo 77-ter, comma 11, della legge n. 133/2008, confermato dagli articoli 12, comma 1 lettera l) e 17, comma 11 lettera c) della legge delega in materia di federalismo fiscale n. 42/2009, introduce per la prima volta per le Regioni a Statuto Ordinario la facoltà di redigere un Patto di Stabilità Interno "regionalizzato", ovvero di rimodulare gli obiettivi del Patto all'interno del comparto degli Enti Locali compresi nel proprio territorio, sulla base di criteri stabiliti in sede di Consiglio delle Autonomie Locali. Tali Regioni cioè hanno la possibilità di differenziare all'interno del proprio territorio le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, che possono essere adattati tenendo conto delle diverse situazioni finanziarie di comuni e province, fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato sulla base della normativa in vigore in materia di Patto di Stabilità degli Enti Locali[14].

La disposizione del comma 11 dell'articolo 77-ter riconosce un importante ruolo di regia alle Regioni che, al momento, si trovano impossibilitate a mettere a disposizione dei comuni e delle province gli spazi finanziari afferenti i loro obiettivi di Patto e di governare effettivamente la definizione ed il rispetto degli obiettivi a livello territoriale. La compensazione tra gli obiettivi programmatici infatti può avvenire soltanto all'interno del comparto Enti locali e non può oltremodo intervenire sui risultati, in termini di rispetto degli obiettivi, degli esercizi finanziari conclusi.

Una possibilità per le Regioni di rimodulare il proprio obiettivo di Patto e quello dei propri Enti locali è stata tuttavia accordata dalle disposizioni succitate dell'articolo 7-quater, commi 1-3, della legge n. 33/2009, che di fatto costituiscono l'unica esperienza concreta di Patto regionalizzato. Tali disposizioni hanno ampliato notevolmente la flessibilità del meccanismo introdotto dal comma 11 dell'articolo 77-ter, che come si è detto consente alle Regioni di rimodulare soltanto gli obiettivi dei propri Enti locali senza integrazioni tra il comparto regionale e quello di comuni e province.

La Regione Liguria, con l'approvazione della legge regionale n. 2/2010, ha inteso avvalersi della facoltà riconosciuta al comma 11 dell'articolo 77-ter solo ed esclusivamente al fine di incentivare i Comuni a farsi carico del personale delle Comunità Montane soppresse a seguito delle disposizioni ex legge regionale n. 24/2008, in

---

[13] Ai sensi dell'articolo 7-*quater* , comma 1, della legge n. 33/2009, come modificato dall'articolo 4, comma 4-sexies, della legge n. 42/2010, le tipologie di spese che gli Enti Locali possono escludere dal computo del saldo finanziario utile ai fini del Patto 2010 sono: a) i pagamenti in conto residui concernenti spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti, ai sensi dell'articolo 183 del Testo Unico degli Enti Locali, di cui al D.Lgs. n. 267/2000 e successive modificazioni; b) i pagamenti per spese in conto capitale per impegni già assunti finanziate dal minor onere per interessi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi, se non già conteggiati nei bilanci di previsione.

Per l'anno 2010 non è più consentito escludere dalla deroga, come per il 2009, la tipologia di pagamenti indicati alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 7-quater per spese relative ad investimenti per la tutela della sicurezza pubblica nonché per interventi temporanei e straordinari di carattere sociale.

[14] Le modalità applicative del comma 11 dell'articolo 77-ter sono state definite dal comma 7, dell'articolo 7-*quater* della legge n. 33/2009. Tale norma stabilisce che ogni Regione definisca e comunichi agli enti locali il nuovo obiettivo di Patto per il triennio 2009/2011, secondo i criteri stabiliti in sede di Consiglio delle Autonomie Locali. La Regione inoltre deve comunicare al Ministero gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica per ciascun ente.

attuazione delle norme previste dall'articolo 2, commi 16-22, della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008) dirette alla riduzione della spesa corrente per il funzionamento delle Comunità Montane medesime[15].

Secondo quanto disposto dalla legge regionale anzidetta, i Comuni che intendessero assumere a proprio carico la spesa per il personale proveniente dalle Comunità Montane soppresse otterrebbero quale beneficio una flessibilizzazione della spesa corrente ed il peggioramento del saldo finanziario di competenza mista di fronte al quale essi conseguentemente verrebbero a trovarsi sarebbe compensato attraverso meccanismi orientati a impiegare il differenziale positivo, rispetto all'obiettivo programmatico assegnato, dei Comuni adempienti al Patto[16].

I risultati del Patto degli Enti Locali per l'anno 2009

Nell'anno 2009, dei 56 Enti Locali liguri assoggettati al rispetto del Patto di Stabilità, non hanno conseguito gli obiettivi programmatici sei comuni (tre nella Provincia di Imperia, due nella Provincia di Savona ed uno nella Provincia della Spezia (tabella 7). L'analisi delle risultanze del Patto per il 2009 evidenzia un disavanzo complessivo molto elevato che arriva addirittura a superare i 20 milioni di euro. Tale dato appare fortemente influenzato dalla performance particolarmente negativa del Comune di Sanremo, che nel 2009 ha conseguito un saldo finanziario effettivo di oltre 10 milioni di euro inferiore all'obiettivo programmatico assegnato.

Tabella 7: Comuni liguri inadempienti al Patto di Stabilità Interno nell'anno 2009

	DATI DI COMPETENZA MISTA 2009 *(valori in migliaia di euro)*		
Comuni liguri con popolazione > 5.000 abitanti inadempienti nell'anno 2009	(A) Risultato saldo finanziario al netto dei provvedimenti di recupero	(B) Obiettivo programmatico saldo finanziario	(C) = (A) - (B) Differenza tra Risultato al netto dei provvedimenti di recupero e Obiettivo
BORDIGHERA	-518	1.492	-2.010
SANREMO	-13.541	-3.228	-10.313
TAGGIA	-2.095	1.961	-4.056
VEZZANO LIGURE	-1.504	70	-1.574
LOANO	-282	3.559	-3.841
VARAZZE	-2.341	824	-3.165
TOTALE LIGURIA	-20.281	4.678	-24.959

[15] Le disposizioni previste dall'articolo 13 della legge regionale 2/2010, rubricato *"Obiettivi di finanza pubblica degli enti locali"*, rispettano il meccanismo procedurale previsto dal comma 11 dell'articolo 77-ter della legge 133/2008, nel senso che la Regione Liguria procederà ad un riadattamento delle regole del patto in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nel proprio territorio fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'art. 77-bis della legge 133/2008 e risultante dalla comunicazione effettuata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato alla regione interessata.

[16] Con riferimento alla disposizione del comma 4 dell'articolo 13 il legislatore regionale ha inteso intervenire non con un meccanismo in sanatoria a favore degli enti locali sul rispetto del Patto di Stabilità a esercizi finanziari conclusi, ma soltanto definendo meccanismi di compensazione da adottarsi nella definizione degli obiettivi programmatici per gli esercizi finanziari futuri. La disposizione non consente in ogni caso agli enti locali del territorio di eludere i meccanismi sanzionatori previsti dalla disciplina nazionale vigente né tanto meno li induce ad atteggiamenti finanziari poco virtuosi in quanto la compensazione all'interno del comparto locale opera esclusivamente in sede previsionale e sulla quota di saldo determinata dalla spesa di personale da assumere.

D'altra parte, le stesse disposizioni contenute all'articolo 77-ter, comma 11, della legge n. 133/2008 operano con finalità programmatoria per l'esercizio finanziario in corso e non ad esercizio finanziario concluso, per cui non è possibile per la Regione operare compensazioni su obiettivi di patto degli enti locali di un esercizio già chiuso, configurandosi di fatto come intervento a sanatoria.

Fonte: Prospetti di monitoraggio 4° trimestre 2009 - Ragioneria Generale dello Stato

Quantificazione e distribuzione della premialità agli Enti Locali per l'anno 2009

L'articolo 77-*bis*, comma 23, della legge n. 133/2008, ha introdotto un meccanismo di premialità[17] correlato al conseguimento dell'obiettivo programmatico assegnato al comparto degli enti locali, a favore delle Province e dei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti che hanno rispettato il Patto di Stabilità Interno nel 2008 e che sono risultati "virtuosi" posizionandosi, rispetto agli indicatori economico-strutturali di cui al comma 24 del medesimo articolo finalizzati a misurare il grado di rigidità strutturale dei bilanci ed il grado di autonomia finanziaria degli enti, al di sopra del loro valore medio di comparto individuato per classi demografiche. Secondo tale meccanismo, al quale è stata data attuazione con il Decreto MEF-Interno del 22 dicembre 2009, gli enti locali virtuosi così definiti potranno beneficiare nell'anno successivo a quello di riferimento di un peggioramento in termini di saldo obiettivo, ossia escludere dal computo del saldo utile al fine della verifica del rispetto del Patto un importo pari al 70% della differenza, registrata nell'anno di riferimento, tra il saldo conseguito dagli enti inadempienti e l'obiettivo programmatico assegnato.

Il riparto del beneficio, ossia dell'importo che ai sensi del comma 23 ciascun ente virtuoso può escludere dal saldo valido per la verifica del rispetto del Patto, prevede l'attribuzione di un premio in quota fissa a tutti gli enti virtuosi, espresso nella misura del 30% e ripartito in proporzione al peso della popolazione residente, ed un ulteriore premio in quota variabile di importo commisurato al grado di "virtuosità" di ciascun ente, attribuito in proporzione alla differenza positiva tra il valore dell'indicatore ed il suo valore medio per classe demografica, ponderata con la popolazione dell'ente.

Per l'anno 2009 le Province non hanno partecipato al meccanismo della premialità in quanto l'importo del 70% della differenza registrata tra il saldo conseguito nel 2008 dalle Province inadempienti e l'obiettivo programmatico assegnato è risultato pari a zero, diversamente dal comparto comunale per il quale invece l'importo del 70% della differenza registrata nel 2008 tra il saldo conseguito dai Comuni inadempienti e l'obiettivo programmatico assegnato è risultato complessivamente pari a 173.511.100 euro.

La tabella sottostante riporta l'elenco degli importi esclusi dal saldo valido ai fini della verifica del Patto di Stabilità Interno conseguito nell'anno 2009 da ciascun Comune "virtuoso" della Liguria.

[17] Tale meccanismo è stato rafforzato con la legge delega in materia di federalismo fiscale che indica la premialità dei comportamenti virtuosi tra i principi generali cui dovranno informarsi i decreti legislativi attuativi (art. 2, comma 2) e tra gli specifici criteri direttivi concernenti il coordinamento della finanza pubblica (art. 12, comma 1, lett. l, e art. 17, comma 1, lett. b).

Tabella 8: Elenco degli importi esclusi dal saldo del Patto di Stabilità Interno 2009 dei Comuni liguri "virtuosi"

(valori in milioni di euro)

	IMPORTI DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE AL MECCANISMO DELLA PREMIALITA' DI CUI ALL'ARTICOLO 77-*BIS*, COMMI 23-26, DELLA LEGGE N. 133/2008 *(valori in milioni di euro)*
ALASSIO	141
ALBISOLA SUPERIORE	99
ALBISSOLA MARINA	62
ANDORA	108
ARCOLA	57
ARENZANO	80
BOLANO	63
BORDIGHERA	148
BORGHETTO SANTO SPIRITO	70
BUSALLA	26
CAIRO MONTENOTTE	106
CAMOGLI	91
CAMPOMORONE	25
CAMPOROSSO	43
CARCARE	16
CASARZA LIGURE	28
CASTELNUOVO MAGRA	17
CELLE LIGURE	73
CERIALE	67
CHIAVARI	304
COGOLETO	23
COGORNO	22
FINALE LIGURE	69
IMPERIA	261
LAVAGNA	90
LERICI	106
LEVANTO	64
LOANO	124
ORTONOVO	22
QUILIANO	34
RAPALLO	370
RECCO	85
SANTA MARGHERITA LIGURE	141
SANT'OLCESE	16
SANTO STEFANO DI MAGRA	40
SARZANA	191
SAVONA	169
SERRA RICCO'	31
SESTRI LEVANTE	92
TAGGIA	191
VADO LIGURE	116
VARAZZE	158
VENTIMIGLIA	254
VEZZANO LIGURE	38

Fonte: Prospetti di monitoraggio 4° trimestre 2009 - Ragioneria Generale dello Stato

IL QUADRO DI FINANZA DELLA REGIONE LIGURIA

Il quadro tendenziale della finanza della Regione Liguria per il periodo 2011-2013 è stato costruito a partire dai dati del bilancio di previsione 2010 attraverso un'attenta analisi delle singole voci al fine di isolare quelle che presentano carattere di ricorrenza e regolarità e pertanto possono rappresentare una base certa per lo sviluppo pluriennale delle risorse sia dal lato dell'entrata che della spesa per gli anni successivi.

Il quadro delle entrate tributarie 2010 si discosta dal mero dato di bilancio ed è stato aggiornato in relazione alle stime e proiezioni intervenute nel corso dell'anno con riferimento ai principali tributi regionali ovvero l'Irap e l'Addizionale regionale all'Irpef. Le fonti di cognizione di tali stime e valutazioni di gettito sono costituite dalle comunicazioni periodiche del Dipartimento Finanze (art. 77 quater L. 133/2008), per quanto concerne la consuntivazione dei gettiti da manovra regionale di cui si fa cenno più avanti, e dalle stime sui gettiti ad aliquota ordinaria di Irap ed Addizionale Irpef riportati negli schemi di riparto delle disponibilità finanziarie destinate al Servizio Sanitario Nazionale contenute nelle intese raggiunte in sede di Conferenza Stato-Regioni oppure nelle deliberazioni del CIPE. Per l'anno 2010 si dispone dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza ad aprile 2010, per quanto concerne il riparto 2010 mentre per le stime delle manovre regionali ci si riferisce all'ultima comunicazione del Dipartimento Finanze del luglio scorso.

Per quanto riguarda gli altri tributi regionali i cui gettiti sono monitorati direttamente si è potuto valutare l'andamento prospettico sulla base dei dati di riscossione oppure con riferimento alla normativa vigente che, come nel caso della tassa automobilistica, ai sensi dell'articolo 1 commi 321 e 322 della legge 296/2006, il maggior gettito derivante dalla modifica del calcolo della tassa ,con decorrenza dal 2007, deve essere riversato al bilancio dello Stato.

Il quadro delle risorse di natura fiscale viene inevitabilmente determinato dai due principali tributi ovvero Irap ed Addizionale che unitamente al gettito derivante dalla compartecipazione all'Imposta sul valore aggiunto costituiscono la quota decisamente maggioritaria dei tributi. L'analisi effettuata a legislazione vigente non può tener conto in questa fase di dibattito normativo della bozza di decreto attuativo in materia di tributi regionali, attualmente oggetto di discussione tra il Governo e gli enti territoriali. Esso presenta, nella sua attuale versione elementi di novità in linea con le previsioni contenute nella legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale e concepisce un sistema di finanziamento della spesa delle regioni maggiormente fondata sull'autonomia di entrata. Tale autonomia, costruita intorno ad un complesso di tributi propri regionali o devoluti dallo Stato, si innesta in una gestione della spesa esclusivamente affidata alla responsabilità regionale sia nelle materie considerate come espressione delle funzioni essenziali regionali e specificamente tutelate a livello costituzionale, sia nelle materie cosiddette autonome ma che impegnano ugualmente il bilancio della regione soprattutto nei suoi rapporti con gli enti locali del proprio territorio. La previsione di una compartecipazione al gettito dell'Irpef, la rimodulazione dell'addizionale regionale a cui viene concessa una maggiore flessibilità e manovrabilità, sia in termini di aliquote che di detrazioni, nonché una compartecipazione all'Iva fissa a cui si aggiungono due fondi perequativi in relazione alla tipologia di spesa finanziata rappresentano elementi di novità che porteranno un notevole cambiamento del quadro delle risorse regionali. L'impossibilità di disporre di elementi quantitativi in tal senso impedisce però di tradurre in proiezioni tali valutazioni e quindi il quadro tendenziale qui presentato non introduce alcuna di queste novità che attendono ancora un suggello definitivo ed un riscontro in termini numerici.

Le proiezioni del gettito dell'Irap sono state determinate attraverso la suddivisione nelle componenti fisse e variabili previste dalla normativa in vigore18: la quota fissa è rappresentata dagli oneri di gestione del tributo riversati allo Stato e dalla quota del cosiddetto ex Fondo perequativo da L. 549/1995; la quota variabile è invece costituita dall'Irap destinata al finanziamento della spesa sanitaria ed inserita nel DPCM annuale per la determinazione dei trasferimenti soppressi nonché della quota di gettito derivante dalle manovre incrementative regionali19.

Il gettito dell'addizionale regionale all'Irpef viene costruito sulla base delle stime più aggiornate contenute negli schemi di riparto delle disponibilità per il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale per quanto concerne il gettito ad aliquota ordinaria dello 0,9% mentre per quanto concerne il gettito derivante

[18] Decreto Legislativo 18 febbraio 2000, n.56

[19] La maggiorazione dell'aliquota ordinaria dell'Irap è stata introdotta: - con la legge regionale n. 17 del 28 novembre 2005 per le banche, le assicurazioni e le società di intermediazione monetaria e finanziaria, - con la legge regionale n. 43 del 14 dicembre 2007 per le imprese operanti nella produzione di energia e nelle telecomunicazioni

dalle manovre regionali si prende in considerazione la stima effettuata, per l'anno di base, dal Dipartimento Finanze.

Nel triennio 2011-2013 i gettiti così costruiti di Irap ed Addizionale Irpef sono stati proiettati, con una logica prudenziale, utilizzando il sentiero di crescita del pil nominale regionale20 con elasticità media di periodo pari a 1.

Tabella 1

Entrate tributarie - Previsioni di gettito 2011/2013

(valori in milioni di euro)

	2011	2012	2013
IMPOSTE	**1.239,5**	**1.272,0**	**1.309,5**
Irap	919,0	943,0	971,0
IRE	287,0	296,0	306,0
Arisgam	16,0	16,0	16,0
Imposta benzina	8,5	8,0	7,5
Tributo in discarica	9,0	9,0	9,0
TASSE	**141,0**	**141,0**	**141,0**
Tassa automobilistica	132,0	132,0	132,0
Altre	9,0	9,0	9,0
COMPARTECIPAZIONI	**2.137,0**	**2.187,0**	**2.217,0**
Accisa sulla benzina	48,0	48,0	48,0
Accisa sul gasolio	66,0	66,0	66,0
IVA (*)	2.023,0	2.073,0	2.103,0
TOTALE	**3.517,5**	**3.600,0**	**3.667,5**

Le manovre fiscali regionali

Con nota del 2.12.2009 è stato comunicato alle Regioni il risultato consuntivato sulle manovre regionali su IRAP ed addizionale IRPEF per l'anno 2007 a cura del Dipartimento Finanze (Direzione Studi e Ricerche Economico Fiscali). Sulla base delle risultanze delle dichiarazioni la manovre regionale per l'anno di competenza 2007 è risultata pari a 74,898 milioni di euro per quanto concerne l'addizionale IRPEF e di 12,258 milioni di euro per quanto riguarda l'IRAP. I dati di competenza sono stati poi dettagliati nella loro manifestazione in termini di cassa a livello di tesoreria centrale. I versamenti dovuti per Irap ed Addizionale IRPEF seguono infatti percorsi diversi per cui in termini di cassa il gettito Irap affluisce già nell'anno 2007 in termini di acconto pari a circa l'83% del dovuto mentre il saldo avviene con la dichiarazione dell'anno successivo. Per quanto concerne l'addizionale invece lo sfasamento è di un anno per cui la manifestazione finanziaria si realizza nell'anno 2008. Nella nota ministeriale sono state elencate anche le proiezioni di gettito per il quadriennio 2009-2012 secondo quanto previsto dall'articolo 77-quater della legge 6 agosto 2008 n. 133., non tenendo conto della manovra per l'anno 2009. Con successiva nota del 26.7.2010 sono state adeguate le proiezioni con la manovra per l'anno 2009.

Alla luce pertanto delle manovre fiscali fino ad oggi attivate ed al lordo delle incursioni sulla base imponibile dei gettiti di competenza regionale effettuate da leggi statali la leva fiscale residua della Regione Liguria è stimata pari a 207 milioni di euro, come si evince dalla tabella sottostante.

[20] Fonte Prometeia Luglio 2010.

Tabella 4

Manovre regionali	Addizionale IRPEF	IRAP	In vigore dal
LR 17/2005	**+0,35%** sui redditi compresi tra 13 e 20 mila euro **0,50%** sui redditi oltre 20 mila euro	**+1%** sull'aliquota ordinaria per Banche, Assicurazioni ed altre società finanziarie	Le modifiche entrano in vigore dal 1.1.2006
LR 43/2007	Eliminata la maggiorazione di **0,35**% sui redditi fino a 20 mila euro	**1%** sull'aliquota ordinaria dei settori energia e telecomunicazioni	La manovra sull'addizionale entra in vigore già dal 1.1.2007 mentre quella sull'IRAP dal 1.1.2008
LR 9/2008	Viene eliminata per il solo anno 2008 la maggiorazione **di 0,50**% sui redditi compresi tra 20 e 25 mila euro	–	La manovra viene limitata all'anno 2008 in attesa di poter verificare la sostenibilità in relazione al rispetto del piano di rientro 2007/2009 disavanzi sanitari pregressi
LR 43/2009	Viene eliminata per il solo anno 2008 la maggiorazione **di 0,50**% sui redditi compresi tra 25 e 30 mila euro	–	La manovra viene limitata all'anno 2009 in attesa di poter verificare la sostenibilità in relazione al rispetto del piano di rientro 2007/2009 disavanzi sanitari pregressi

Tabella 5: La leva fiscale residua

Valori espressi in milioni di euro

IRAP	Maggiorazione dell'1% sulle categorie economiche non colpite dagli interventi del 2005 e del 2007	110
Addizionale IRPEF	Maggiorazione dello 0,5% sui redditi fino a 30 mila euro	61
Imposta sui beni del demanio	La misura può essere elevata fino al 300% del canone	21
Arisgam	+0,00516€/mc esclusi usi industriali	1,9
Tassa automobilistica	Aumento del 10%	13,2
TOTALE		**207,1**

La costruzione del quadro tendenziale complessivo per il periodo 2011-2013 non può prescindere dagli effetti conseguenti all'attuazione della legge n. 122/2010 che, come già evidenziato in precedenza, riduce i trasferimenti alle Regioni per 4 miliardi di euro nel 2011 e 4,5 miliardi di euro nel 2012.

Nel delineare l'evoluzione della spesa sia corrente che in conto capitale si sono presi in considerazione elementi già acquisiti nella predisposizione del bilancio annuale e pluriennale ma anche valutazioni costruite sulle esperienze pregresse dei settori regionali competenti per materia. In particolare tra le spese correnti quella relativa agli oneri per il personale e agli organi istituzionali sono state considerate secondo le previsioni di bilancio senza apportare variazioni tendenziali in aumento o in diminuzione che potrebbero derivare da spinte contrattuali pregresse o da vincoli dovuti alle conseguenze della predetta manovra statale con effetti di contenimento della spesa. La dinamica della voce relativa ai beni e servizi è stata invece proiettata in diminuzione in relazione alle politiche già in essere di razionalizzazione degli approvvigionamenti di beni di consumo che gli enti pubblici hanno messo in piedi nel corrente anno per ridurre la pressione della spesa di funzionamento.

La voce relativa ai trasferimenti correnti viene ridimensionata nel corso del triennio a seguito del previsto impatto della succitata manovra statale sul bilancio delle regioni. Di conseguenza anche sul fronte della spesa i trasferimenti subiscono un rallentamento in conseguenza delle minori risorse a disposizione da erogare a favore degli enti locali; di fronte a queste proiezioni vige ancora un certo grado di incertezza legata alla difficile quantificazione degli effetti reali della manovra sui diversi livelli di governo.

La programmazione comunitaria è stimata sulla base dell'articolazione triennale delle risorse a disposizione predisposta in relazione all'andamento finanziario dei programmi corrispondenti sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa.

Le altre voci di conto capitale sono allineate alle previsioni di bilancio pluriennale e non considerano sviluppi diversi in quanto non vi sono elementi sufficienti che ne giustificano eventuali variazioni.

Il quadro tendenziale così costruito presenta nei tre anni considerati un saldo di parte corrente tendenzialmente positivo ma prossimo al pareggio ed un saldo di parte capitale generalmente positivo. Il saldo complessivo che tiene conto anche degli oneri legati alla gestione del debito regionale presenta un risultato negativo anche se prospetticamente in lieve diminuzione.

Tabella 2 Quadro tendenziale del bilancio regionale per gli anni 2011-2013

Milioni di euro	2011		2012		2013	
ENTRATE CORRENTI		**3.809**		**3.872**		**3.940**
Entrate tributarie	3.518		3.600		3.668	
Trasferimenti correnti	235		216		216	
di cui Programmazione Comunitaria	57		59		60	
di cui Trasferimenti Sanità	50		50		50	
Altre entrate	56		56		56	
SPESE CORRENTI		**3.808**		**3.863**		**3.926**
Personale	53		53		53	
Organi istituzionali	31		31		31	
Beni e servizi	61		56		52	
Spesa per la Sanità	3.349		3.428		3.493	
Altri trasferimenti correnti	215		196		196	
di cui Programmazione Comunitaria	59		60		61	
Altre spese correnti	3		3		3	
Interessi	96		96		98	
di cui a carico Regione	63		63		65	
di cui a carico Stato	33		33		33	
SALDO CORRENTE		**1**		**9**		**14**
ENTRATE IN CONTO CAPITALE		**265**		**265**		**265**
Trasferimenti dallo Stato, dalla UE e altri enti	265		265		265	
di cui Programmazione Comunitaria	105		95		92	
Altre entrate	-		-		-	
SPESE D'INVESTIMENTO		**251**		**250**		**249**
Immobili	51		51		51	
Trasferimenti in c\capitale	195		195		195	
di cui Programmazione Comunitaria	184		157		159	
Altre spese d'investimento	5		4		3	
SALDO IN CONTO CAPITALE		**14**		**15**		**16**
RICORSO AL MERCATO		**- 77**		**- 75**		**- 73**
Debito a carico Regione						
Rimborso	- 77		- 75		- 73	
di cui a carico Regione	36		35		34	
di cui a carico Stato	41		40		39	
SALDO CORRENTE		**1**		**9**		**14**
SALDO IN CONTO CAPITALE		**14**		**15**		**16**
SALDO DI COMPETENZA (con ricorso mercato finanziario)		**- 63**		**- 51**		**- 44**
TOTALE ENTRATE		**3.997**		**4.062**		**4.132**
TOTALE SPESE		**4.059**		**4.113**		**4.175**

Il debito della Regione Liguria

L'indebitamento

Il secondo comma dell'articolo 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (e successive modificazioni) stabilisce che la contrazione di nuovi mutui e di altre forme di indebitamento può essere autorizzata nei limiti in cui l'importo delle relative annualità di ammortamento aggiunte a quelle dei mutui e delle altre forme di

indebitamento già contratti e a quelle dell'indebitamento già autorizzato e ancora da contrarre, non ecceda il 25% dell'ammontare delle entrate tributarie non vincolate semprechè gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale a legislazione vigente.

La legge finanziaria statale 2004 (legge n. 350 del 24 dicembre 2003, articolo 3, commi 16-20) ha introdotto una forte limitazione delle tipologie di spesa di investimento finanziabili con l'indebitamento. Tale provvedimento ha sostanzialmente eliminato la possibilità per le Regioni di effettuare interventi a sostegno degli investimenti di soggetti quali le imprese, le famiglie e le associazioni, ivi compresi gli interventi a cofinanziamento di programmi di investimento attivati con fondi strutturali comunitari.

Inoltre la legge finanziaria 2005 (legge n. 311 del 30 dicembre 2004 articolo 1, comma 35) stabilisce che, a decorrere dall'anno 2006, le Regioni non possano contrarre nuovo debito se non hanno conseguito gli obiettivi del Patto di Stabilità Interno per l'anno precedente.

Infine l'articolo 62 del decreto legge 25.6.2008, n. 112 convertito nella legge 6.8.2008, n. 133:

- vieta alle Regioni, alle province autonome di Trento e Bolzano e agli enti locali di emettere titoli obbligazionari o altre passività che prevedano il rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza;
- stabilisce che la durata di una singola operazione di indebitamento , anche se consistente nella rinegoziazione di una passività esistente, non può essere superiore a trenta né inferiore a cinque anni;
- vieta, fino all'entrata in vigore di apposito regolamento, non ancora emanato, e comunque per il periodo di un anno dalla data di entrare in vigore del decreto legge, contratti relativi a strumenti finanziari derivati; resta ferma la possibilità di ristrutturare il contratto derivato a seguito di modifica della passività alla quale il medesimo contratto derivato è riferito.

Il debito a carico della Regione

L'indebitamento della Regione Liguria a fine 2009 risulta pari a 1,1 miliardi di euro con circa il 40% rappresentato da prestiti con oneri a carico dello Stato; ad esso si aggiunge la parte di debito che non transita dal bilancio regionale ed i cui pagamenti sono effettuati direttamente dallo Stato (298 milioni di euro). Le passività residue a totale carico regionale sono costituite da 58 milioni di euro di mutui (tutti a tasso variabile) contratti con Istituti di Credito per la copertura di spese di investimento e del disavanzo sanità, e da 646 milioni di prestiti obbligazionari che hanno finanziato operazioni di estinzione anticipata di mutui e nuove spese di investimento.

Lo stock di debito i cui oneri sono coperti da concorso statale è stato contratto per la quasi totalità (89%) con Cassa Depositi e Prestiti.

Lo stock di debito finanziario residuo a fine 2009 rimane moderato (18% delle entrate proprie, 14% delle entrate correnti) rispetto al contesto italiano e ad analoghe realtà internazionali.

Il servizio del debito è ampiamente sostenibile assorbendo, nel 2009, il 2,7% delle entrate proprie dell'ente.

	2005	2006	2007	2008	2009
€milioni					
Debito al 1/1	425	401	694	659	624
Nuovo debito (+)	0	320	0	0	0
Nuovo debito per estinzione anticipata(+)	0	0	0	0	0
Rimborso capitale (-)*	-24	-27	-35	-35	-34
Estinzione anticipata	0	0	0	0	0
Debito al 31/12	**401**	**694**	**659**	**624**	**590**
Debito (% entrate proprie)	17%	21%	20%	19%	18%
Interessi **	20	41	60	63	55

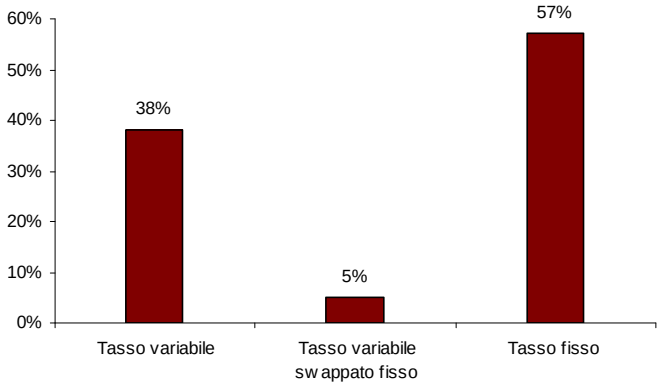
Servizio del debito	44	68	95	98	89
Servizio del debito (%entrate proprie)	1,9%	2%	2,8%	2,8%	2,7%
* comprensivo dei versamenti al sinking fund	12	18	26	26	26
** comprensivo interessi derivati e sinking fund	10	17	27	28	25

Composizione del debito regionale

Ricorso al mercato finanziario		**58**	*0%*
Ricorso al mercato dei capitali		**646**	
di cui:			
emissioni amortizing	*69*		*4%*
emissioni bullet	*620*		*86%*

Le emissioni amortizing prevedono il rimborso del capitale frazionato in scadenze periodiche mentre le emissioni bullet prevedono il rimborso del capitale alla scadenza finale.

Il 38% del debito è a tasso variabile, il 5% a tasso variabile (swappato a fisso) ed il rimanente 57% a tasso fisso;



Il tasso d'interesse medio del debito è del 4,16% in calo rispetto al 5,11% del periodo 2002/2003.

Il debito residuo ha una vita media residua pari a circa 10 anni, in considerazione dei sinking fund costituiti nell'ambito delle emissioni obbligazionarie bullet in essere.

I sinking fund

Ai sensi dell'articolo 4, comma 2 , della legge 448/2001 (legge finanziaria statale 2002) gli enti emittenti prestiti obbligazionari con rimborso alla scadenza (bullet) sono obbligati a ricreare un profilo di ammortamento attraverso la creazione di un apposito fondo (sinking fund) in cui investire le somme accantonate secondo le modalità indicate dal decreto del ministro dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministro dell'Interno 389/2003;

La gestione dei sinking fund è regolata da transazioni swap che prevedono:

- il versamento da parte della controparte degli interessi da pagare alle scadenze previste agli obbligazionisti e del capitale nozionale alla scadenza finale;
- il versamento da parte della Regione di quote semestrali costanti di capitale nonché di interessi ad un tasso in linea con il rendimento prospettico degli investimenti degli apporti semestrali al fondo.

Al 22/5/2010 (data dell'ultimo versamento ai fondi) i fondi relativi alle emissioni Merrill Lynch sono alimentati da titoli emessi da Repubblica Italiana, BK Austria Creditans, African Development Bank e Landesbank Berlin AG mentre il fondo relativo alle emissioni Nomura è costituito da titoli emessi dalla Repubblica Italiana, dalla Repubblica d'Irlanda e dai Regni di Svezia e Danimarca.

La transazione swap che regola la gestione del fondo di ammortamento si riferisce per tre fondi all'intero nozionale emesso, con scambio di flussi costante fino alla scadenza, mentre i fondi di ammortamento delle emissioni Nomura di 100 milioni di euro e della riapertura dello stesso di 200 milioni si riferiscono al debito residuo con un onere per interessi della Regione decrescente a fronte del rimborso degli interessi agli obbligazionisti di importo costante fino alla scadenza.

IMPORTO	LEAD MANAGER	DURATA	TASSO EMISSIONE	TASSO SINKING FUND
80.000.000	MERRILL LYNCH	15	variabile EURIBOR 6 M in advance + 0,15	variabile EURIBOR 6 M in arrears - 1,865 su nozionale emesso

Le strutture dei derivati

La Regione ha in essere i seguenti contratti in derivati:

- **un contratto con Merrill Lynch sul prestito obbligazionario di euro 50 milioni scadenza 2020;**
- **un contratto con Nomura che ristruttura il precedente unitamente al contratto con Merrill Lynch sul prestito obbligazionario di euro 38.200.000,00 emesso nel 2000 scaduto nel 2005:**

I termini dei contratti sono:

	Regione riceve	Regione paga	Nozionale al 1.1.2010	Scadenza
Merrill Lynch	Euribor 6m +0,15	5,39%	26.250.000,00	12.4.2020
Nomura	5,39%	Euribor6m+0,15 (1)	58.063.503,97	12.4.2020

(1) se euribor 6m è uguale o inferiore al 3,40% la Regione paga il 4,75% fisso

A legislazione costante, il margine residuo sull'indebitamento (25% delle risorse libere del titolo I) è limitato a €183M. Nell'ipotesi di un esaurimento della capacità d'indebitamento nel solo anno 2010, lo stock di debito finanziario residuo della Regione rimarrebbe inferiore al 20% delle entrate correnti, un livello modesto rispetto a realtà analoghe italiane ed estere.

€ Milioni	2010	2011	2012
Debito (al 1/1)	590	773	773
Nuovo debito	183	0	0
Debito (al 31/12)	**773**	773	773
in % entrate correnti da BP 2010	**18%**		

In questo momento, in un contesto di tassi di mercato ancora ai minimi storici, non è possibile individuare una scelta preferenziale tra il ricorso al mercato finanziario o a quello dei capitali, in termini di convenienza ed opportunità. Sarebbe necessaria un'indagine di mercato per condizionare la decisione. Di fatto, nel 2011 la Regione presumibilmente potrà ancora beneficiare dell'andamento positivo dei tassi di mercato ottenendo economie sugli oneri di ammortamento tali da incidere positivamente sulla capacità di indebitamento futura.

Tassi attuali di mercato

TASSO FISSO	TASSO VARIABILE
IRS 20 anni 3,24% IRS 30 anni 3,03%	Euribor 6 mesi 1,139%

Fonte: Il Sole 24 ore. Rilevazione del 20.9.2010

Il Patto di Stabilità della Regione Liguria

In applicazione della vigente normativa, l'obiettivo programmatico del patto 2009 era stato inizialmente fissato con riferimento all'obiettivo programmatico 2008 diminuito dello 0,6%, cioè: 1.062.288 migliaia di euro per la competenza (impegni) e 1.017.616 migliaia di euro per la cassa (pagamenti); successivamente è stato "nettizzato" della spesa corrente UE ai sensi dell'articolo 7-quater della legge 33/2009: 1.050.212 migliaia di euro per la competenza (impegni) e 1.000.849 migliaia di euro per la cassa (pagamenti).

La tabella seguente riporta il calcolo dell'obiettivo programmatico per gli anni 2009/2011

Tabella 3: Obiettivo programmatico del Patto della Regione Liguria per il triennio 2009/2011

Calcolo obiettivo programmatico per gli anni 2009/2011 (migliaia di euro)		
	Competenza	Cassa
Obiettivo programmatico 2008	1.068.700	1.023.759
Obiettivo programmatico 2009 -0,6% del 2008	1.062.288	1.017.616
Obiettivo programmatico 2009 nettizzato della spesa corrente U.E. art. 7 – quater L. 33/2009 14° comma (base per calcolo obiettivo 2010)	1.050.212	1.000.849
Obiettivo programmatico 2010 +1% del 2009	1.060.714	1.010.857
Obiettivo programmatico 2011 -0,9% del 2010	1.051.168	1.001.760

Si ricorda che il mancato rispetto degli obiettivi del Patto comporta pesanti sanzioni che si sostanziano nell'esclusione dal finanziamento integrativo della spesa sanitaria a carico del bilancio dello Stato, come stabilito dall'Intesa Stato - Regioni del 23 marzo 2005. Il mancato introito per la Regione Liguria si aggirerebbe sui 90 milioni di euro circa.

Ulteriori conseguenze riguardano l'impossibilità, nell'anno successivo, di:

- impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- ricorrere all'indebitamento per gli investimenti;
- procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo.

La legge n. 122/2010, al comma 3 dell'articolo 14, introduce ulteriori modificazioni alle regole previste in materia di Patto di Stabilità Interno (in aggiunta a quanto previsto dal D.L. 112/2008, che impegnava già le Regioni per il 2011 ad un importante contributo di 4.060 milioni) secondo i seguenti importi (in milioni di euro) per ciascun livello istituzionale:

Ente	*Importo 2011*	*Importo 2012 e successivi*
Regioni a statuto ordinario	*4.000*	*4.500*
Regioni a statuto speciale	*500*	*1.000*
Province	*300*	*500*
Comuni	*1.500*	*2.500*

La legge n. 122/2010 introduce inoltre una la nuova disciplina sanzionatoria per il mancato rispetto del patto di stabilità interno da parte di Enti locali e Regioni: le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano che non rispettino il patto di stabilità interno relativo agli anni 2010 e successivi sono tenute a versare all'entrata del bilancio statale l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. In caso di mancato versamento si procede, nei 60 giorni successivi, al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate nei conti aperti presso la tesoreria statale. Trascorso inutilmente il termine perentorio stabilito dalla normativa vigente per la

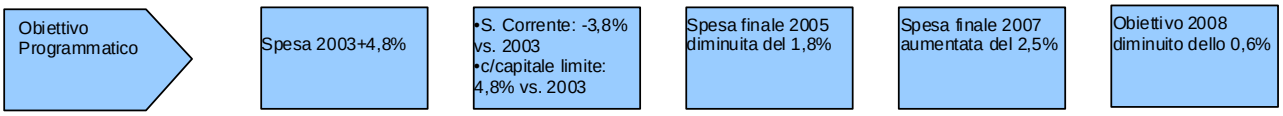
trasmissione della certificazione da parte dell'ente territoriale si procede al blocco di qualsiasi prelievo dai conti della tesoreria statale sino a quando la certificazione non viene acquisita."

La Regione Liguria, come per gli esercizi precedenti, non ha introiettato, in sede di redazione del proprio bilancio, i limiti imposti dal Patto di Stabilità ma, privilegiando la ricerca di flessibilità della gestione, ha iscritto l'intero ammontare delle disponibilità di spesa in termini di competenza e di cassa provvedendo ad istituire un puntuale sistema di monitoraggio gestito dalla Direzione Centrale Risorse Finanziarie.

A partire dal 2009 si sono definiti i budget dipartimentali come strumento di programmazione della spesa regionale soggetta al contenimento.

La definizione di questo strumento consente indirettamente di garantire prioritariamente la copertura delle spese di funzionamento dell'ente, quelle relative ai servizi essenziali in capo alla Regione riferiti ai settori sociale, istruzione, trasporti e agli interventi di protezione civile oltre che agli interventi connessi alla programmazione comunitaria e negoziata (PAR –FAS) considerati strategici per l'amministrazione.

L'evoluzione del Patto per l'ultimo quinquennio è sinteticamente esposta nel seguente prospetto:



	2005		2006		2007		2008		2009	
Obiettivo programmatico	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Spesa corrente			397	354						
Spesa c/capitale			264	184						
Spese soggette al patto	559	518			1.050	1.021	1.068	1.023	1.050	997
Gestione										
Spesa corrente			299	289						
Spesa c/capitale			98	131						
Spese soggette al patto	497	489			1.021	992	1.040	1.023	1.050	997
Differenza risultato obiettivo										
Spesa corrente			-98	-65						
Spesa c/capitale			-166	-53						
Spese soggette al patto	-62	-29			-29	-29	28	0	0	0

IL QUADRO SANITARIO LIGURE

Il controllo della spesa sanitaria ligure: interventi e risultati del Piano di Rientro 2007-2009

Il Piano di Rientro dal disavanzo e di riqualificazione e razionalizzazione del SSR, oggetto dell'Accordo tra la Regione Liguria, Ministero della Salute e Ministero dell'Economia e delle Finanze (DGR n. 243/2007 del 9 marzo), ha individuato azioni di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario ligure al fine di conseguire, nel triennio di riferimento (2007/2009), l'equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005). In particolare i percorsi di riqualificazione e razionalizzazione del sistema sanitario ligure sono stati collegati a un sistema di misurazione e a procedure di controllo nel pieno rispetto dei livelli essenziali di assistenza.

Accanto a tali percorsi sono state avviate misure specifiche per raggiungere il rientro dal disavanzo e stabilizzare l'equilibrio economico. Tali misure hanno riguardato azioni finalizzate al governo della spesa

farmaceutica, alla gestione e riorganizzazione delle risorse umane, al ridisegno della rete ospedaliera ed ad una forte *governance* di sistema.

Principali azioni e interventi

a. Spesa farmaceutica

Le azioni principali hanno riguardato:

- l'incremento della distribuzione diretta sia tramite le strutture aziendali che tramite le farmacie convenzionate con la cosiddetta distribuzione " in nome e per conto";
- l'incentivazione dell'utilizzo dei farmaci a brevetto scaduto, in alcune delle categorie terapeutiche maggiormente incidenti sulla spesa (lansoprazoplo - inibitori di pompa acida) e incremento delle percentuali di utilizzo dei generici nell'ambito di alcune categorie terapeutiche omogenee;
- la costituzione di dipartimenti interaziendali per ciascuna area ottimale con il compito di migliorare l'organizzazione e razionalizzare l'uso delle risorse;
- l'avvio del programma di graduale gestione, tramite la fornitura di sistemi tecnologici integrati, dei processi di prescrizione e somministrazione personalizzata del farmaco in unità posologica;
- l'avvio del nuovo programma di farmacovigilanza;
- il governo dell'appropriatezza terapeutica e prescrittiva, sicurezza ed efficienza nella gestione del farmaco.

b. Personale

Le misure poste in essere per il governo della spesa del personale si identificano principalmente nella gestione diretta da parte della Regione delle autorizzazioni in deroga per l'assunzione di tutte le figure professionali e in un constante monitoraggio di sistema sull'andamento di cessazioni-assunzioni.

I vincoli posti dal Piano di rientro hanno consentito di garantire anche i vincoli posti dalla legge in merito alla richiesta di riduzione dell'1,4% del costo del personale rispetto ai livelli del 2004.

c. Rete ospedaliera

La riorganizzazione delle rete regionale di cura ed assistenza è stata suddivisa in due fasi operative. La prima fase ha visto l'attuazione dei seguenti interventi:

- variazione della composizione della dotazione organica dei posti letto per acuti e per riabilitazione con avvicinamento ai parametri nazionali vigenti;
- ricoveri ordinari per acuti correlati ad una attività sempre più volta verso la media alta complessità, espressione di appropriatezza erogativa;
- sviluppo di modalità erogative diverse dalla degenza ordinaria, in particolare dei ricoveri in regime diurno e dei PAC.

La seconda fase si è concentrata in particolare sull'accorpamento e la nuova definizione di alcune Aziende Sanitarie. Gli interventi hanno conseguito:

- una revisione complessiva della funzione ospedaliera regionale, finalizzata a superare l'obsolescenza di molte strutture e la polverizzazione dell'offerta, attraverso la modernizzazione del parco ospedaliero regionale e l'accorpamento di due Aziende Ospedaliere;
- una definizione di un'organizzazione della rete ospedaliera volta all'ulteriore riconversione di posti letto per acuti verso posti letto di tipo riabilitativo;
- un'implementazione delle azioni già in corso per migliorare la continuità assistenziale e conseguentemente facilitare le dimissioni protette per i cittadini che necessitano di continuità di cure a domicilio o in strutture residenziali extraospedaliere in modo da contrastare l'inappropriatezza dei tempi di degenza ospedaliera.

d. Azione di governance

La Giunta Regionale, al fine di rafforzare la governance regionale sul sistema sanitario regionale, ha ritenuto opportuno implementare il sistema di valutazione delle azioni e delle performances attivando un percorso di confronto interregionale delle Aziende sanitarie ed ospedaliere per permettere ai soggetti del Sistema di apprendere dalle *best practices.*

Le azioni sopra riportate hanno permesso il raggiungimento dell'equilibrio dei conti per l'anno 2009 come evidenziato nella riunione congiunta del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il comitato permanente per la verifica dei LEA del 17 Marzo 2010, con riferimento al conto economico del quarto trimestre 2009.

I risultati per gli anni 2007-2009

Osservando i dati tratti dai documenti Conti Economici consolidati a livello regionale, nel triennio 2007/2009 si riscontra un andamento di tendenziale diminuzione del disavanzo del sistema sanitario ligure che passa da 108,7 milioni di euro a inizio periodo, a 97,7 milioni di euro nel 2009, in conseguenza degli effetti delle misure di contenimento e degli interventi previsti dal Piano di rientro per tale triennio (tabella 1).

Tabella 1: Andamento costi e ricavi del SSR (anni 2007/2009)
(valori in migliaia di euro)

	2007	2008	2009(*)	2009/07
COSTI				
Personale	1.073,0	1.122,4	1.156,8	*7,8%*
beni e servizi	765,7	890,9	940,4	*22,8%*
medicina generale e conv.	144,5	149,8	156,3	*8,1%*
farmaceutica e convenzionata	351,9	335,1	326,4	*-7,2%*
ospedaliera conv.	28,9	26,8	31,2	*7,8%*
specialistica ambulatoriale e convenzionata	57,8	53,9	56,2	*-2,6%*
altra assistenza conv.	232,1	248,8	271,6	*17,0%*
Altro	640,2	619,2	606,7	*-5,2%*
TOTALE	**3.294,0**	**3.446,8**	**3.545,6**	***7,6%***
RICAVI				
Contributi c/ esercizio	2.867,2	3.011,1	3.117,3	*8,7%*
Proventi e ricavi diversi	203,2	210,5	215,4	*6,0%*
Concorsi, recuperi e rimborsi per atitvità tipiche	12,0	8,8	15,1	*25,3%*
Ticket	37,0	36,1	36,1	*-2,5%*
Costi capitalizzati	55,5	59,4	59,5	*7,1%*
altro	10,3	11,6	4,7	*-54,7%*
TOTALE	**3.185,3**	**3.337,5**	**3.447,9**	**8,2%**
RISULTATO D'ESERCIZIO	**- 108,7**	**- 109,3**	**- 97,7**	**-10,1%**

(*) Anno 2009: dati al IV trimestre

Fonte: dati consuntivi modelli CE. Gli anni 2008-2009 includono la componente della ricerca non considerata negli anni precedenti come da richiesta del tavolo di Monitoraggio ministeriale.

In particolare, tra le voci di costo le maggiori variazioni riscontrabili sono quelle riferite all'acquisto di beni e servizi, che registrano una crescita di quasi il 23% e delle altre prestazioni convenzionate (17%), mentre di segno opposto si evidenziano le variazioni dei costi relativi alla farmaceutica (-7,2%) ed ai costi per assistenza specialistica e ambulatoriale (-2,6%), oltre che alla posta residuale di costo che nel periodo di riferimento si contrae di oltre il 5%. Tali variazioni sono, come presumibile, ascrivibili alle specifiche misure di razionalizzazione e contenimento incluse nel Piano di Rientro volto in particolare a ridurre la spesa relativa alla componente farmaceutica.

I risultati in termini di disavanzo appena descritti vanno confrontati con le modalità di copertura adottate dall'Amministrazione regionale, oltre alle risorse previste dallo Stato in via transitoria per le regioni soggette a misure di intervento specifiche sulla base di piani di rientro concordati con il Governo Nazionale. In tal senso, va evidenziato come lo sforzo regionale in termini di stanziamento di risorse nel triennio incide in media per quasi il 70% delle fonti di copertura complessive.

Tabella 2

	2007	2008	2009
DISAVANZO	109	109	98
RISORSE A COPERTURA			
maggiori risorse da Stato	50	43	35
Risorse regionali (tributi)	97	97	97
TOTALE COPERTURA	**147**	**140**	**132**

Il risultato del Sistema Sanitario Ligure per l'anno 2009

Dal lato della gestione per l'anno 2009 il Sistema Sanitario Regionale mostra un disavanzo netto di oltre –79 milioni di euro a cui và a sommarsi il saldo negativo di mobilità (-18,28 milioni di euro) portando ad un disavanzo complessivo di sistema pari a -97,7 milioni di euro.

Tabella 3: Il disavanzo del Sistema sanitario ligure nel 2009 (milioni di euro)

	ANNO 2009
Risorse del sistema	**3237,57**
di cui:	
da FSN indistinto*	2.980,00
altre quote da FSN	50,24
medicina penitenziaria	4,29
contributi per la ricerca	22,77
risorse proprie ed altre entrate	180,27
Costi	**3.317,00**
di cui:	
Costi aziende	3.270,00
Spese dirette ed ARPAL	47,00
Disavanzo gestionale netto	*-79,43*
Saldo negativo di mobilità**	**-18,28**
Totale Disavanzo del Sistema Sanitario	**-97,71**

*il fabbisogno da riparto ammonta a 3.043 milioni di euro inclusivo delle entrate proprie figurative

**il dato si riferisce alla mobilità 2008 inclusiva della quota per l'IBMDR

Linee programmatiche per la razionalizzazione e la riqualificazione della rete ospedaliera ligure dopo il piano di rientro e le previsioni finanziarie 2010/2013

Con D.C.R. n. 19 del 4/8/2010 avente ad oggetto: Patto per la salute per gli anni 2010/2012. Art. 6 "Razionalizzazione della rete ospedaliera e incremento dell'appropriatezza nel ricorso ai ricoveri ospedalieri". Modificazioni e integrazioni alla D.C.R. n. 8 del 28/2/2008 (Stralcio del piano sociosanitario regionale relativo alla rete di cura e di assistenza. Accorpamento e nuova definizione di alcune Aziende sanitarie), il Consiglio Regionale ha approvato la razionalizzazione della rete ospedaliera i cui obiettivi sono il miglioramento dell'appropriatezza e della qualità dei servizi sanitari, il rispetto dei parametri normativi previsti dal Patto per la salute, l'eliminazione della duplicazione dei servizi, la specializzazione dei presidi per acuti, il potenziamento della funzione riabilitativa e dei servizi territoriali.

Si ricorda che il P.S.R. 2009-2011 ha orientato il Sistema sanitario ligure verso un'organizzazione a rete.

La scelta di impostare il sistema secondo le logiche delle reti integrate dei servizi sanitari non si deve intendere solo quale strumento organizzativo e gestionale del cosiddetto "governo clinico" ma come strumento di "governance" integrata per armonizzare i diversi aspetti (clinici, gestionali, finanziari, della comunicazione, della ricerca e della formazione) che concorrono alla qualità del SSR.

Nel provvedimento consiliare sono state individuate alcune attività specialistiche particolarmente rilevanti per la qualificazione del SSR, anche ai fini del prevedibile confronto tra le prestazioni delle varie regioni (costi standard), ma anche nella comparazione del raggiungimento di obiettivi di salute e di sicurezza.

Di seguito, s'illustrano brevemente i principali interventi di razionalizzazione e riqualificazione della rete ospedaliera:

Complesso IST – Università – A.O. San Martino

L'Azienda ospedaliera universitaria San Martino e l'I.ST. si accorpano in un'unica Azienda ospedaliera Universitaria.

L'Area oncologica, chirurgica medica e diagnostica e i relativi servizi si integrano e confluiscono nel "Centro oncologico regionale della Liguria" dando continuità e sviluppo alle funzioni attualmente svolte dall' I.S.T. che mantiene il carattere di Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico e continuerà a beneficiare dei finanziamenti statali dedicati alla ricerca (art. 10 della l. 288/2003).

Attraverso la convenzione con l'Università di Genova si realizza, inoltre, nel complesso dell'Azienda ospedaliera universitaria il modello dell'ospedale di insegnamento in cui le strutture ospedaliere, si occuperanno anche di didattica e le strutture universitarie oltre a dedicarsi prioritariamente alla didattica e alla ricerca si occuperanno anche di assistenza.

Le collaborazioni avviate hanno evidenziato che l'insieme della competenze disponibili, agendo unitariamente, sono una risorsa di straordinario valore per il Sistema Sanitario Regionale, rendono possibile ottimizzare gli investimenti sia in termini tecnologici che di aggiornamento e formazione specialistica e, mediante la collaborazione e l'integrazione tra le tre "anime" dell'Assistenza, della Ricerca e della Formazione, diversamente articolate nelle tre Istituzioni, possono consentire, da un lato di offrire una risposta di qualità al bisogno di salute dei cittadini, dall'altro di definire nella Rete Oncologica Ligure un'area centrale di riferimento e standardizzazione, presupposto per rafforzare il Sistema Liguria in un'area, quella della ricerca ed innovazione in sanità, in grande sviluppo scientifico e tecnologico, con importanti ricadute sul piano economico ed occupazionale.

Espansione dell'attivita' dell'ospedale Evangelico Internazionale presso l'ospedale di Voltri

Nel contesto metropolitano, emerge con particolare rilievo la posizione dell'Ospedale Evangelico Internazionale (O.E.I), la cui attività, allocata nel centro cittadino in prossimità dell'E.O. Ospedali Galliera, merita specifica attenzione con riguardo al complessivo assetto delle funzioni degenziali per acuti attualmente esistenti (Medicina, Ostetricia e Ginecologia, Neonatologia).

La Regione Liguria ha avanzato all'O.E.I. una proposta riorganizzativa orientata all'espansione e al trasferimento dell'attività di degenza ordinaria per acuti presso l'Ospedale di Voltri, al fine di potenziare il livello dei servizi nel ponente cittadino e alla riconversione della sua attuale sede per attività sanitarie

territoriali, specialistiche, diagnostiche e di riabilitazione, con mantenimento di attività di day surgery e di day service. Tale proposta nella forma di un protocollo di intenti è stata sottoscritta dal Presidente della Regione e dal Presidente del Consiglio di Amministrazione dell'Ente.

L'eliminazione delle ridondanze strutturali e organizzative con riferimento alle molteplici discipline di area ospedaliera presenti sul territorio regionale e, specificamente, in area metropolitana e la logica di riorientamento delle diverse mission aziendali permetterà maggiore appropriatezza e anche una razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse a disposizione del sistema sanitario regionale.

Superamento dell'attività per acuti all' Ospedale di Recco

L'apertura del nuovo ospedale di Rapallo costituisce un'opportunità per la riorganizzazione dei servizi ospedalieri nell'area a cavallo del Monte di Portofino e delle AA.SS.LL. 3 e 4.

Oltre che confermare la missione di struttura al servizio dei bisogni di base, prevalentemente elettivi, del territorio di cui sopra, l'ospedale di Rapallo diventa una struttura specialistica di chirurgia ortopedica elettiva integrata con l'equipe delle asl interessate.

Si integra con la funzione riabilitativa assegnata all'ospedale di Recco da perseguire anche con l'apporto di soggetti privati e affiancata alla funzione territoriale, diagnostica e specialistica del presidio

Razionalizzazione Punti Nascita

Al fine di garantire la migliore qualità assistenziale e razionalizzare l'uso delle risorse, Regione Liguria intende favorire la progressiva concentrazione delle attività di assistenza al parto e al neonato in strutture aventi le caratteristiche del punto nascita di 2° livello (1.000 parti/anno). Resta fermo, ai sensi della normativa vigente, il mantenimento della funzione ostetrico-ginecologica nelle strutture sede di D.E.A.

Il riordino dei punti nascita in ambito regionale deve seguire i seguenti indirizzi:

ASL 1 "Imperiese"

L'attività delle due strutture in oggi esistenti (Imperia e Sanremo) è di n. 1.517 parti /anno 2009. Si prevede la concentrazione in un'unica struttura di 2° livello, inserita nel D.E.A. aziendale.

ASL 2 "Savonese"

L'attività delle due strutture in oggi esistenti (Savona e Pietra L.) è di n. 1.748 parti /anno 2009. L'esistenza nell'ASL di due D.E.A. (Savona 1° livello e Pietra Ligure 2° livello) giustifica il mantenimento delle due strutture di ostetricia.

In coerenza con quanto sopra descritto non può essere attivata la funzione ostetrico/ginecologica presso l'Ospedale di Albenga.

ASL 3 "Genovese" (Area metropolitana)

Nel territorio dell'ASL sono presenti sei strutture ostetrico-ginecologiche. Di queste, quattro (S.Martino, Gaslini, Galliera e Villa Scassi) sono inserite in D.E.A. di 1° e 2° livello e superano i 1.000 parti anno (2009).

Le strutture dell'Ospedale Evangelico e del San Carlo di Voltri hanno avuto nel 2009 un numero di parti rispettivamente di 750 e 331. Quest'ultimo dato, colloca la struttura ben al di sotto degli standard/0MS di 500 parti anno per il punto nascita di 1° livello.

E' necessario procedere alla riduzione del numero delle strutture attraverso la soppressione e/o accorpamento delle stesse.

In questa prospettiva è stato un confronto con la Tavola Valdese e l'Ospedale Evangelico Internazionale sulla possibilità di condividere soluzioni organizzative e gestionali per rendere possibile il trasferimento delle attività ostetrico-ginecologiche degenziali dell' OEI a Voltri.

ASL 4 "Chiavarese"

L'attività della struttura ostetrico/ginecologica di Lavagna è di n. 847 parti/anno 2009.

Si conferma il mantenimento della struttura in considerazione sia della collocazione della stessa nel D.E.A. di 1° livello sia per la notevole distanza dalle strutture ostetriche/ginecologiche più vicine.

ASL 5 "Spezzino"

L'attività delle due strutture in oggi esistenti (La Spezia e Sarzana.) è di n. 1.476 parti /anno 2009.

E' previsto il trasferimento del Reparto di Ostetricia, Ginecologia e Neonatologia di Sarzana presso l'Ospedale Sant'Andrea di La Spezia, in oggi sede di D.E.A. di 1° livello e di prossima trasformazione, ai sensi della D.C.R. 8/2008, in D.E.A. di 2° livello.

Specializzazione e concentrazione dell'attivita' chirurgica

Dall'analisi dei dati di attività chirurgica degli ospedali liguri emerge una significativa dispersione della casistica evidenziata dalla compresenza all'interno degli ospedali di diversi operatori che effettuano le stesse prestazioni senza che vi siano forme di specializzazione e numeri qualificanti.

La letteratura scientifica ha dimostrato l'esistenza di una relazione stretta tra volumi di attività chirurgica dei singoli professionisti e la qualità dei risultati, per la stessa prestazione chirurgica; maggiore è la casistica dell'operatore e della struttura operatoria minore è l'evenienza di gravi complicazioni.

E' quindi necessario che, a garanzia della qualità sicurezza in ambito chirurgico, le Aziende rideterminino la missione specifica delle proprie strutture e dei singoli professionisti avendo a riferimento: i volumi della casistica chirurgica, un set di indicatori di esito (per ciascuna tipologia di chirurgia) e l'evidenza dei protocolli clinico organizzativi interdisciplinari

I dati epidemiologici evidenziano alcune condizioni morbose che necessitano di peculiari e complesse attività chirurgiche. Si tratta di prestazioni chirurgiche che su base regionale hanno volumi così contenuti da giustificare la concentrazione di queste attività in una sola struttura regionale. La G.R. con successivo provvedimento individua tipologie di prestazioni e corrispondente struttura chirurgica di riferimento per garantire un adeguato *case load* di struttura e per singolo professionista.

Riordino della rete neurologica

Nell'ottica di fornire risposte assistenziali complete e migliorare l'assetto organizzativo delle neurologie dell'area metropolitana, si procede con:

- la disattivazione del modulo per malattie cerebro vascolari presso l'Ospedale P.A. Micone e con la contestuale attivazione presso l'Ospedale Villa Scassi di un Centro Ictus.
- Presso l'AO.U. San Martino è la possibilità di ridurre e concentrare i posti letto di Stroke Unit in un unico sito, prossimo al DEA.

Potenziamento aree di supporto al pronto soccorso

Le Aziende devono potenziare le aree degenziali a supporto dei Pronto Soccorso ospedalieri, attraverso la riconversione e riduzione dei posti letto delle discipline specialistiche, in via prioritaria di area medica, in funzione dei volumi di attività che storicamente si realizzano in modo appropriato per le patologie tipiche delle specialità stesse realizzando accorpamenti secondo modelli organizzativi per livelli omogenei di intensità di cure, recuperando i posti letto oggetto della contrazione all'attività più propriamente dedicata alla gestione dei percorsi dell'emergenza urgenza (forniti dalla medicina interna).

Tale operazione di razionalizzazione permette di conseguire due importanti risultati:

- ottimizzare i percorsi di diagnosi e cura delle diverse discipline;
- di recuperare posti letto/aree per l'urgenza. Si ritiene preferibile, dove ne sussistano i presupposti logistico-organizzativi che tali risorse siano gestite con le modalità organizzative tipiche della medicina d'urgenza che esitano in tempi medi di degenza generalmente tra i più bassi dell'area medica.

Ogni azienda è tenuta a presentare entro il 31/12/2010 i programmi di riorganizzazione relativa a questi punti se non già richiamati nei programmi aziendali allegati, e lo stato di attuazione degli stessi.

Recupero fughe

Il piano di propone di invertire nell'arco del triennio di vigenza il trend negativo della mobilità e individua in particolare l'ambito regionale della Ortopedia elettiva e le prestazioni diagnostiche-specialistiche rese in Toscana per la popolazione dell'Asl 5.

L'analisi dei dati della mobilità passiva ospedaliera ortopedica evidenzia il persistere di criticità nel settore. E' pertanto necessario riorganizzare l'offerta di prestazioni ortopediche in Liguria attraverso l'individuazione e il potenziamento dei seguenti poli ortopedici:

1. Polo ortopedico di Bordighera

L'ASL 1 ha predisposto un progetto di "sperimentazione gestionale" mirato al recupero delle fughe extra regionali di ortopedia che rappresenta la prima voce di spesa nell'ambito della forte attrazione che le strutture lombarde e piemontesi riescono ad esercitare sulla popolazione della provincia di Imperia.

Il progetto si propone di esternalizzare una parte dei posti letto dell'Ospedale di Bordighera affidandone la gestione, tramite gara pubblica, a società privata del settore.

La società dovrà assicurarsi le prestazioni di professionisti che operano in Piemonte e in Lombardia con l'obiettivo di recupero, in un triennio, di almeno 600 ricoveri passivi.

2. Polo ortopedico del Ponente Ligure (Albenga/Santa Corona)

La riorganizzazione dell'area ortopedica del Presidio di Ponente è finalizzata ad ottimizzare le risorse disponibili mantenendo la chirurgia ortopedica d'elezione maggiore e l'attività traumatologica ed ortopedica in urgenza presso l'Ospedale di Pietra Ligure; presso l'Ospedale di Albenga va sviluppata l'attività protesica d'elezione. E' quindi necessario predisporre in tale ospedale un'adeguata area degenziale e procedere alla riorganizzazione del blocco operatorio in funzione di tale attività.

Questa scelta evita duplicazioni di attività in luoghi diversi consentendo una maggiore specializzazione dell'offerta sanitaria.

La riorganizzazione dell'area ortopedica è propedeutica al progetto di recupero della mobilità passiva nella disciplina ortopedica protesica/artroscopica nell'area savonese.

Il progetto prevede il recupero di circa 600 interventi/anno di mobilità passiva e la promozione di mobilità attiva attraverso l'offerta di pacchetti prestazionali comprendenti: intervento, degenza e riabilitazione.

3. Polo ortopedico del Tigullio

Una delle aree in cui si realizzano elevati volumi di attività è quella del medio levante ligure (Recco e Lavagna). Quest'area, in ambito ortopedico, nel 2010, ai sensi della D.C.R. 8/2008 è oggetto di significative innovazioni:

- Riconversione del presidio di Recco in polo ortopedico riabilitativo integrato con il nuovo ospedale di Rapallo e con presenza di piastra poliambulatoriale.
- Apertura del nuovo ospedale di Rapallo, sede di tutta l'attività chirurgica ortopedica elettiva dell'area.
- Mantenimento della attività traumatologica ed ortopedica in urgenza presso l'ospedale di Lavagna.
- Completa disattivazione della funzione ospedaliera di Santa Margherita Ligure.

La nuova struttura di Rapallo offre un blocco operatorio e spazi degenziali moderni e adeguati ad incrementare l'attività specialistica ortopedica elettiva. L'ospedale assume così un ruolo di hub chirurgico per tutta l'attività di ortopedia protesica.

A supporto dell'attività chirurgica deve essere sviluppata una rete riabilitativa strutturata in modo da garantire pacchetti prestazionali comprendenti: intervento, degenza e riabilitazione.

La rete riabilitativa integrata con l'hub chirurgico può così articolarsi:

- Presidio di Recco;
- Unità riabilitativa di Rapallo;
- Supporto, previa valutazione del bisogno, da parte delle strutture accreditate presenti nell'area.

Per quanto riguarda il presidio di Recco, il cui mantenimento in oggi presenta oggettive difficoltà economico-finanziarie, si dà mandato all'ASL 3 "Genovese" di ricercare uno o più partner privati che, possano partecipare ad una sperimentazione gestionale che diventi, unitamente al presidio pubblico, il fulcro del sorgente Polo.

Quanto sopra potrebbe costituire occasione di sviluppo economico per tutta l'area interessata anche con la possibilità di significativi incrementi occupazionali sia in forma diretta che come indotto

4. Polo ortopedico dell'ASL 5 "Spezzino"

La riorganizzazione dell'area ortopedica del Presidio di Levante è finalizzata ad ottimizzare le risorse disponibili, centralizzando l'attività protesica d'elezione e di riabilitazione presso l'Ospedale di San Bartolomeo di Sarzana e l'attività traumatologica ed ortopedica in urgenza presso l'Ospedale Sant'Andrea di La Spezia. L'offerta prevede pacchetti prestazionali comprendenti: intervento, degenza e riabilitazione, quest'ultima garantita dalla presenza di un servizio di riabilitazione multidisciplinare erogato dalla Fondazione Don Gnocchi O.N.L.U.S..

4.1. Recupero fughe nel settore diagnostica e specialistica

La necessità del recupero delle "fughe" dei cittadini dell'ASL 5 nel settore dell'ortopedia, imposta dalla rilevanza anche economica del fenomeno, è strettamente collegata e connessa – più in generale – ad un corrispondente fenomeno di mobilità passiva verso le altre Regioni che – in maniera ben più marcata rispetto a quello che avviene nelle altre AA.SS.LL. - nasce già al momento dell'erogazione delle prestazioni di diagnostica e di specialistica ambulatoriale.

L'ASL 5 predisporrà - entro 60 giorni - un progetto specifico che preveda il coinvolgimento e la collaborazione dei MMG e dei PLS per orientare e facilitare l'accesso degli assistiti alle prestazioni erogate nel territorio della ASL.

Per quanto attiene alla diagnostica e alla specialistica sarà definito un potenziamento dell'offerta nell'ambito dell'ospedale di Sarzana e dei presidi del territorio anche avvalendosi della nuova Risonanza Magnetica di prossima attivazione.

La Regione, parallelamente, ha avviato un confronto con la Regione Toscana, al fine di concordare manovre per il riequilibrio della fornitura dei servizi, tenuto conto che le attuali modalità di prenotazione delle prestazioni ambulatoriali su "doppio canale" utilizzato dalla A.S.L. 1 di Massa creano disparità di trattamento non accettabili.

Per il complesso delle "fughe" relative ad altre specialità l'Assessorato, in collaborazione con l'Agenzia Regionale Sanitaria, e avvalendosi delle reti del PSR predisporrà nell'anno 2011 una pianificazione volta al riequilibrio attraverso il controllo della appropriatezza e il conseguimento di intese con le regioni limitrofe come previsto dal Patto per la Salute del 3/12/2009.

Riorganizzazione dei servizi sanitari e tecnico amministrativi

In prosecuzione di quanto previsto e attuato dal Piano Triennale 2007/2009 sottoscritto con il Governo il 06/03/2007 si procederà alle definizioni di progetti di area ottimale e laddove possibile e necessario a livello regionale per la concentrazione dei servizi in particolare:

1) laboratori, con l'obiettivo di realizzarne uno per Asl, eventualmente ove giustificato articolato per funzioni specializzate, garantendo comunque il superamento di piccole strutture anacronistiche ad elevato rischio di inappropriatezza;
2) anatomia patologica;
3) servizi trasfusionali;
4) biobanche;
5) servizi tecnici non più economicamente sostituibili su scala aziendale;
6) servizi amministrativi di gestione ordinaria quali quelli inerenti la gestione del personale;
7) servizi informatici e la trasmissione di dati e immagini;
8) servizi assicurativi e inerenti il rischio clinico;

Le previsioni finanziarie per l'anno 2010

Sulla base dei dati consolidati riferiti al primo semestre 2010 e considerando gli effetti delle misure d'intervento appena illustrate, nonché i riflessi che gli interventi attuati per il rientro dai disavanzi previsti dal Piano di Rientro 2007/2009, il prospetto tendenziale sottostante espone l'evoluzione attesa delle previsioni del settore sanitario.

Tabella 4: Previsioni finanziarie del Settore Sanitario allargato Quadro tendenziale per l'anno 2010[(1)]

Quadro tendenziale del settore sanitario allargato per l'anno 2010		
		2010
ENTRATE		
Fondo Sanitario Nazionale	Totale fabbisogno	102.895.497
	(quota di accesso ex-FSN)	2,94
RISORSE DA STATO		3.010
	Riparto ex FSN al netto entrate finalizzate e proprie	2.960
	Altre quote da FSN	50
RISORSE AZIENDE		190
	Entrate proprie (stima CIPE)	63
	Altri Ricavi e Proventi	127
RISORSE REGIONALI DA MANOVRA (l.r.17/2005) E SUCCESSIVE MODIFICHE*		97
Totale risorse del sistema		3.297
SPESE		
Spesa diretta regionale e ARPAL		42,80
Spesa ASL, A.O. e altri Enti		3.283,82
Saldo mobilità extra regione**		18,28
Totale spesa settore		3.344,90
Risultato d'esercizio		-47,90

*importo a legislazione vigente

**il dato si riferisce alla mobilità 2008 inclusiva della quota per l'IBMDR (come da riparto FSN 2010)

(1)Sulla base dei dati relativi al primo semestre 2010

Le entrate fanno riferimento ai valori espressi dall'intesa della Conferenza Stato-Regioni n. 12 del 29.04.2010 ad oggetto "Intesa ai sensi dell'art. 115, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 31 marzo 1998 n.112, sulla proposta del Ministero del Lavoro, della Salute di deliberazione del CIPE concernente il riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2010".

Il riparto del FSN ha visto per la Regione Liguria minori risorse rispetto a quanto preventivato per circa 83 milioni di euro dovute principalmente alla sottostima della pesatura della popolazione anziana.

Ai circa 50 milioni di euro in più che avrebbero rappresentato l'incremento fisiologico in considerazione degli andamenti della popolazione, si rileva una riduzione rispetto al 2009 di circa 20 milioni di euro oltre ai 13 milioni derivanti dall'art. 13 del cosiddetto "Decreto Abruzzo" (d.l. n.39/2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 24 giugno 2009).

Per il 2010 il peso della componente sanitaria sul totale della spesa corrente regionale è previsto attestarsi attorno al 76,12%.

Il rapporto tra spesa sanitaria e PIL nominale della Liguria, è previsto pari a circa il 10,06% risultando superiore alle previsioni del Governo nazionale (7,38%).

Il Quadro tendenziale per gli anni 2011/2013

Sulla base delle previsioni finanziarie per l'anno in corso innanzi esposte è possibile pervenire alla stima attesa per il triennio 2011/2013 relativamente al comparto sanità.

La quantificazione delle risorse complessive del Sistema, per gli anni 2011-2012 ha considerato il Fondo Sanitario Nazionale calcolato sulla base di quanto previsto dalla normativa vigente (L.133/08 e L.122/10 - DL n.78), mentre per l'anno 2013, si è ipotizzata una crescita delle risorse nazionali sulla base della media degli ultimi 2 anni. Le risorse per la Regione Liguria sono il risultato dell'applicazione di una quota di accesso al fondo costante, cui vanno a sommarsi le risorse relative agli Obiettivi di Piano e alle entrate vincolate (tra cui quelle relative alla Fibrosi cistica) per un valore di 50 milioni di euro annui. A tali risorse si sommano le entrate proprie delle aziende (secondo le stime CIPE di riparto risorse) e gli altri ricavi e proventi. Infine, il quadro delle entrate si chiude con le risorse regionali derivanti dalla manovra fiscale attuata con la L.R. 17/2005 e successive modifiche ed integrazioni sulla base della legislazione vigente.

Sul versante della spesa si è ipotizzato un sentiero di crescita in linea con le risorse a disposizione coerentemente alle azioni di razionalizzazione poste in essere con particolare riferimento alla manovra ospedaliera regionale e comprendendo i valori della mobilità per l'anno 2009 inclusiva della quota per l'IBMDR.

Tabella 5: Previsioni finanziarie del Settore Sanitario allargato Quadro tendenziale per l'anno 2010[1]

		2011	2012	2013
ENTRATE				
Fondo Sanitario Nazionale*	Totale fabbisogno	104.595.497	107.295.497	109.495.497
	(quota di accesso ex-FSN)	2,94%	2,94%	2,94%
RISORSE DA STATO		3.062	3.141	3.206
	Riparto ex FSN al netto entrate finalizzate e proprie	3.012	3.091	3.156
	Altre quote da FSN	50	50	50
RISORSE AZIENDE		190	190	190
	Entrate proprie (stima CIPE)	63	63	63
	Altri Ricavi e Proventi	127	127	127
RISORSE REGIONALI		97	97	97
Totale risorse del sistema		3.349	3.428	3.493
SPESE				
Spesa diretta regionale e ARPAL		42,80	42,80	42,80
Spesa ASL, A.O. e altri Enti ***		3.282,92	3.361,92	3.426,92
Saldo mobilità extra regione****		23,28	23,28	23,28
Totale spesa settore		3.349,00	3.428,00	3.493,00
Risultato d'esercizio		0,00	0,00	0,00

*il fondo sanitario nazionale 2011-2012 è calcolato sulla base della L.N.133/08 e della L.N.122/10 (DL n.78), per l'anno 2013 è stata ipotizzata una crescita sulla base della media degli ultimi 2 anni. Per la Regione Liguria si prevede una quota di accesso al fondo costante;
***è stata ipotizzata una crescita della spesa in linea con le risorse a disposizione in considerazione delle azioni di razionalizzazione poste in essere con particolare riferimento alla manovra ospedaliera
****il dato si riferisce alla mobilità 2009 (addebiti iniziali) inclusiva della quota per l'IBMDR

Fonte: elaborazionesu dati Settore Programmazione, Valutazione e Controllo

Principali indicatori relativi all'attività sanitaria - confronto interregionale

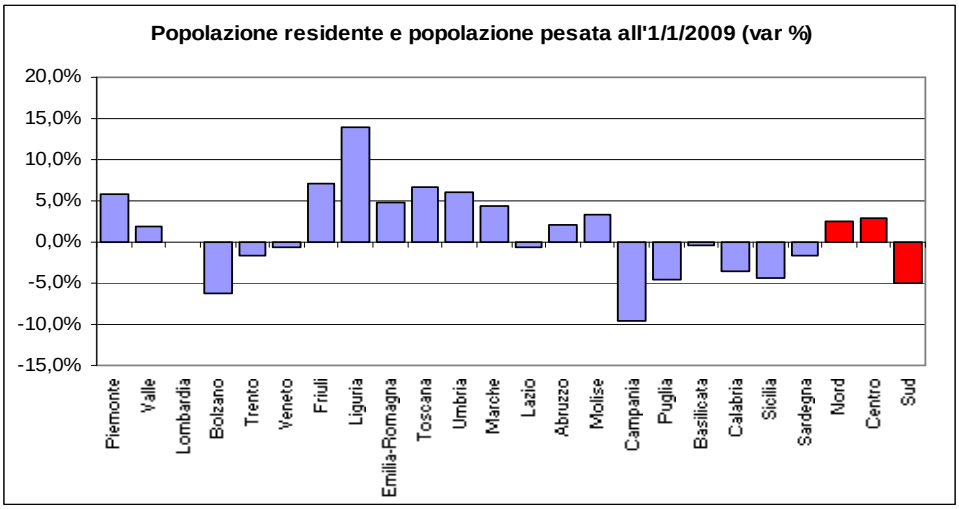
Considerando la metodologia di determinazione del riparto delle risorse destinate al finanziamento della spesa sanitaria a livello nazionale per l'anno 2009, qui di seguito si riportano alcuni dei parametri-chiave cui è correlata tale quantificazione di risorse, come illustrato nella relazione Age.na.s dell'aprile u.s.[21] e nel rapporto OSMED 2009 (per la componente farmaceutica).

Il primo parametro che influenza in maniera rilevante la determinazione del livello di spesa sanitaria è rappresentato dalla popolazione e in particolare dalla sua struttura per età. Confrontando il dato assoluto Istat all'1/1/2009 con la popolazione rideterminata in funzione delle classi d'età attraverso l'applicazione di pesi a ciascuna classe come

[21] *Criteri per il riparto del fabbisogno sanitario*- relazione commissionata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome *(versione provvisoria)*

considerate dal rapporto Osmed (vedi rapporto Osmed su uso dei farmaci 2009 – pag. 9). Si evidenziano le due opposte posizioni della Liguria (caratterizzata da una popolazione anziana) e della Campania (con popolazione molto giovane). I rispettivi tassi di variazione sono infatti del +14% e del –9,5% e ciò significa che, mentre per la Campania la prevalenza di popolazione giovane comporta una riduzione della popolazione pesata, per la Liguria accade l'esatto contrario: la presenza di un elevato il numero di persone anziane, incidendo maggiormente sul ricorso ai servizi sanitari, comporta il determinarsi di una popolazione pesata maggiore.

Figura 1



E' ovvio dunque come il quadro demografico illustrato risulti necessariamente influente sul ricorso alle prestazioni sanitarie e sulla determinazione delle risorse da attribuire al Sistema Sanitario nel complesso e di conseguenza ai Sistemi Sanitari regionali.

Patto per la Salute 2010-2012: gli indicatori per la razionalizzazione della rete ospedaliera

Il Patto per la Salute 2010-2012 prevede, tra le altre, misure volte alla razionalizzazione della rete ospedaliera e all'incremento dell'appropriatezza nel ricorso ai ricoveri ospedalieri. In particolare l'art. 6 prevede che le Regioni e le Province Autonome provvedano ad una riduzione dei posti letto (p.l.) ospedalieri accreditati tale da raggiungere l'obiettivo di 4 p.l. per abitante, nell'ottica di realizzare il passaggio dal ricorso al ricovero ordinario a quello in day-hospital e dal ricovero diurno all'assistenza ambulatoriale favorendo l'assistenza residenziale e domiciliare.

A tal proposito, è utile considerare alcuni indicatori alla base degli interventi previsti dal Patto stesso osservando il grado di inappropriatezza dei ricoveri.

La tabella sottostante indica il grado di ospedalizzazione standardizzato per età e sesso delle regioni italiane per gli anni 2007-2008. Il tasso in oggetto è calcolato rapportando il numero delle dimissioni in ricovero ordinario e day-hospital per i DRG LEA medici indicati nel DPCM 29 novembre 2001[22] e la popolazione residente (censimento ISTAT 2001), e moltiplicando il risultato per 10.000.

Tabella 6: Tasso di ospedalizzazione entro e fuori regione, standardizzato per età e sesso per 10.000 abitanti – 2007/2008

	2007	scost. % media naz.	2008	scost. % media naz.	var 2008/2007
Piemonte	97,21	*-1,50*	90,26	*-1,51*	*-7,1%*
Valle d'Aosta	92,76	*-0,52*	96,5	*-0,48*	*4,0%*
Lombardia	166,45	*-0,14*	163,07	*-0,12*	*-2,0%*
Bolzano	248,43	*0,29*	234,02	*0,26*	*-5,8%*
Trento	117,71	*-0,39*	112,7	*-0,39*	*-4,3%*
Veneto	115,64	*-0,40*	111,14	*-0,40*	*-3,9%*
Friuli-Venezia	98,23	*-0,49*	97,97	*-0,47*	*-0,3%*
Liguria	**222,17**	***0,15***	**221,77**	***0,20***	***-0,2%***
Emilia Romagna	108,79	*-0,44*	105,68	*-0,43*	*-2,9%*
Toscana	105	*-0,46*	101,91	*-0,45*	*-2,9%*
Umbria	105,14	*-0,45*	158,55	*-0,14*	*50,8%*
Marche	101,95	*-0,47*	99,36	*-0,46*	*-2,5%*
Lazio	236,89	*0,23*	223,21	*0,21*	*-5,8%*
Abruzzo	216,11	*0,12*	182,99	*-0,01*	*-15,3%*
Molise	308,35	*0,60*	289,95	*0,57*	*-6,0%*
Campania	346,5	*0,80*	334,77	*0,81*	*-3,4%*
Puglia	286,61	*0,49*	279,59	*0,51*	*-2,4%*
Basilicata	222,2	*0,15*	220,27	*0,19*	*-0,9%*
Calabria	306,15	*0,59*	303,47	*0,64*	*-0,9%*
Sicilia	320,49	*0,66*	250,59	*0,35*	*-21,8%*
Sardegna	224,17	*0,16*	210,37	*0,14*	*-6,2%*
Italia	**192,71**	-	**185,15**	-	***-3,9%***

Fonte: Ministero della Salute, Il sistema di valutazione della performance dei sistemi sanitari regionali- 2008 (dati Ministero Salute e Database SDO 2008)

Questo indicatore, misura il numero di ricoveri medici potenzialmente inappropriati realizzati in ciascuna regione ogni 10.000 abitanti. Nel 2008, ad eccezione dell'Umbria (che mostra un forte aumento dei ricoveri, pari a +50,8%) e della Valle d'Aosta (+4%), per tutte le regioni si è ridotto il tasso di ospedalizzazione. Per la Liguria, la contrazione risulta minima ed inferiore all'unità (-0,2%), similmente a quanto accade per il Friuli (-0,3%), la Basilicata e la Calabria (entrambe registrano una variazione di -0,9%).

[22] Inclusi i ricoveri a residenti extra-regione. Si escludono: i ricoveri erogati da strutture private non accreditate e le dimissioni da alcuni reparti (unità spinale, riabilitazione, lungodegenti, neuroriabilitazione).

Tra il 2007 e il 2008 a livello nazionale i ricoveri per acuti sono diminuiti complessivamente del 2,9% mentre per la Liguria la riduzione registrata è soltanto dello 0,7% . Sia i ricoveri ordinari che quelli in regime di Day-hospital mostrano una contrazione e rispettivamente pari al 3,3% e al 2,2%, in coerenza con l'ottica degli interventi previsti dal Patto per la Salute poco innanzi accennati. Ciò si rileva anche a livello regionale, infatti la totalità delle regioni italiane presenta un tasso di ospedalizzazione per ricoveri ordinari inferiore rispetto all'anno precedente (tabelle e grafico seguenti).

Figura 2: Tasso di ospedalizzazione Globale per acuti per 1000 ab. (2007/2008)

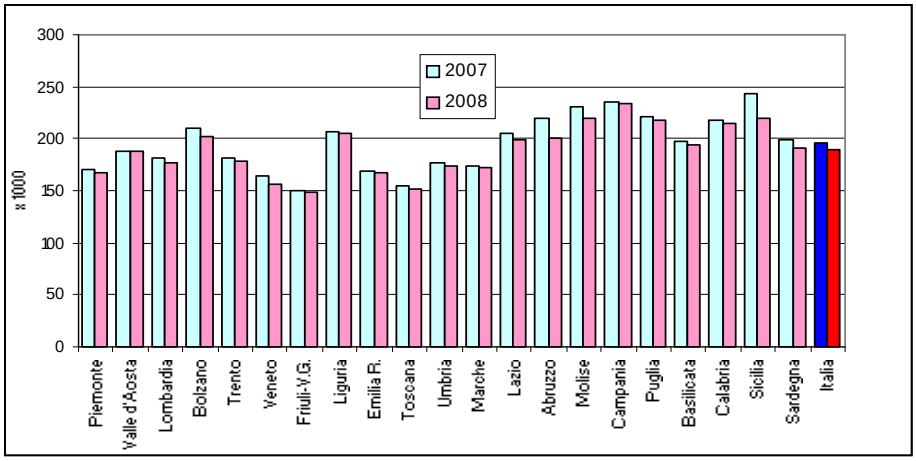


Tabella 7: Tasso di ospedalizzazione Day-Hospital per acuti per 1000 ab.

	2007	scost. % media naz.	2008	scost. % media naz.	var 2008/2007
Piemonte	60,67	*-0,99*	61,09	*-0,96*	*0,7%*
Valle d'Aosta	56,59	*-0,44*	55,57	*-0,32*	*-1,8%*
Lombardia	44,5	*-0,56*	41,66	*-0,49*	*-6,4%*
Bolzano	52,13	*-0,48*	50,08	*-0,39*	*-3,9%*
Trento	55,17	*-0,45*	54,86	*-0,33*	*-0,6%*
Veneto	45,67	*-0,55*	41,70	*-0,49*	*-8,7%*
Friuli-V. G.	35,92	*-0,64*	37,15	*-0,55*	*3,4%*
Liguria	**86,11**	***-0,14***	**86,91**	***0,06***	***0,9%***
Emilia R.	42,2	*-0,58*	41,38	*-0,50*	*-1,9%*
Toscana	50,49	*-0,50*	50,49	*-0,39*	*0,0%*
Umbria	57,38	*-0,43*	56,41	*-0,31*	*-1,7%*
Marche	46,4	*-0,54*	47,00	*-0,43*	*1,3%*
Lazio	65,09	*-0,35*	64,37	*-0,22*	*-1,1%*
Abruzzo	58,55	*-0,42*	58,44	*-0,29*	*-0,2%*
Molise	62,76	*-0,38*	63,16	*-0,23*	*0,6%*
Campania	77,06	*-0,23*	79,34	*-0,03*	*3,0%*
Puglia	56,61	*-0,44*	55,77	*-0,32*	*-1,5%*
Basilicata	71,34	*-0,29*	70,02	*-0,15*	*-1,9%*
Calabria	66,52	*-0,34*	70,74	*-0,14*	*6,3%*
Sicilia	100,71	*0,00*	82,14	*0,00*	*-18,4%*
Sardegna	57,53	*-0,43*	53,99	*-0,34*	*-6,2%*
Italia	**59,50**	**-**	**58,20**	**-**	***-2,2%***

Fonte: Ministero della Salute, Il sistema di valutazione della performance dei sistemi sanitari regionali- 2008 (dati Ministero Salute e Database SDO 2008)

Tabella 8:Tasso di ospedalizzazione per ricoveri ordinari per acuti per 1000 ab.

	2007	scost. % media naz.	2008	scost. % media naz.	var 2008/2007
Piemonte	100,68	*-1,20*	98,66	*-1,20*	*-2,0%*
Valle d'Aosta	127,76	*-0,07*	127,79	*-0,04*	*0,0%*
Lombardia	126,72	*-0,08*	124,85	*-0,06*	*-1,5%*
Bolzano	147,4	*0,07*	142,41	*0,07*	*-3,4%*
Trento	112,54	*-0,18*	110,09	*-0,17*	*-2,2%*
Veneto	110,21	*-0,20*	107,04	*-0,19*	*-2,9%*
Friuli-V. G.	110,73	*-0,20*	107,91	*-0,19*	*-2,5%*
Liguria	**113,49**	***-0,18***	**111,33**	***-0,16***	***-1,9%***
Emilia R.	118,58	*-0,14*	116,22	*-0,12*	*-2,0%*
Toscana	100,34	*-0,27*	97,26	*-0,27*	*-3,1%*
Umbria	115,05	*-0,17*	112,63	*-0,15*	*-2,1%*
Marche	122,48	*-0,11*	120,06	*-0,09*	*-2,0%*
Lazio	131,65	*-0,05*	126,06	*-0,05*	*-4,2%*
Abruzzo	151,91	*0,10*	134,93	*0,02*	*-11,2%*
Molise	159,64	*0,16*	149,86	*0,13*	*-6,1%*
Campania	152,52	*0,11*	148,98	*0,12*	*-2,3%*
Puglia	161,19	*0,17*	154,88	*0,17*	*-3,9%*
Basilicata	120,56	*-0,13*	118,60	*-0,11*	*-1,6%*
Calabria	145,38	*0,05*	139,22	*0,05*	*-4,2%*
Sicilia	138,02	*0,00*	132,62	*0,00*	*-3,9%*
Sardegna	139,19	*0,01*	134,24	*0,01*	*-3,6%*
Italia	**128,86**	**-**	**124,56**	**-**	***-3,3%***

Fonte: Ministero della Salute, Il sistema di valutazione della performance dei sistemi sanitari regionali- 2008 (dati Ministero Salute e Database SDO 2008)

La spesa farmaceutica

La spesa farmaceutica 2009: quadro nazionale

Considerando la componente farmaceutica di spesa nel corso del 2009 i principali provvedimenti nazionali di contenimento di tale voce di spesa sono contenuti nel Decreto Legge 39 del 28 aprile 2009. Tali misure sono riconducibili alle seguenti:

• la riduzione del 12% del prezzo al pubblico per i farmaci equivalenti, (esclusi quelli coperti da brevetto o con licenze derivanti dal brevetto);

• la differente definizione del nuovo tetto di spesa farmaceutica complessiva fissato al 16% della spesa sanitaria e composto da un tetto massimo pari al 13,6% per la componente territoriale (inclusivo della spesa convenzionata, della disptribuzione diretta e per conto, nonché del ticket), e da l'ulteriore limite di spesa pari al 2,4% per la farmaceutica ospedaliera, escludendo la distribuzione diretta.

A livello nazionale, dal punto di vista dell'entità di spesa, la quota della convenzionata netta nel corso del 2009 si è attestata a circa 11.252 milioni di euro registrando una diminuzione dell'1,2% rispetto all'anno precedente (tabella 9).

Tabella 9: Spesa farmaceutica convenzionata e numero ricette 2005-2009 – Valori nazionali
(milioni di euro e milioni di unità)

Totale nazionale	2005	2006	2007	2008	2009	2005/2009
Numero ricette	477,8	503,2	524,7	552,7	571,9	*+19.7%*
Spesa lorda	13.408,1	13.440,2	12.712,2	12.724,3	12.912,3	*-3.7%*
Spesa netta	11.847,6	12.327,2	11.493,1	11.383,9	11.252,7	*-5.0%*

Fonte: Federfarma

Il numero di ricette ha invece subito una variazione positiva del 3,5% rispetto al 2008 proseguendo il trend crescente in atto negli anni precedenti, ciò è probabilmente legato alla diminuzione del numero di posti letto con conseguente riduzione dei ricoveri (-1,7% nel 2008) e al maggior ricorso all'assistenza farmaceutica territoriale.

Anche per l'anno 2009 le farmacie hanno contribuito significativamente al contenimento della spesa, sia attraverso la diffusione dei farmaci equivalenti, sia tramite lo sconto praticato al SSN che ha consentito di conseguire un abbattimento della spesa pari a oltre 600 milioni di euro[23].

A tali risparmi và inoltre a sommarsi per il 2009 la riduzione, a carico delle farmacie, dell'1,4% della spesa convenzionata lorda, conseguita in applicazione del decreto-legge n. 39/2009 (convertito nella legge n. 77/2009) e pari a 175 milioni di euro (dati Federfarma).

Anche la distribuzione diretta e per conto incidono sui risultati in termini di spesa conseguiti per l'anno 2009, come indicato nella tabella sottostante.

[23] Dati Federfarma.

Tabella 10: Spesa farmaceutica 2009 (popolazione pesata)

	Distribuzione diretta		Distribuzione per conto		Spesa totale
	Spesa pro capite	*% su spesa tot.*	*Spesa pro capite*	*% su spesa tot.*	*(in milioni)*
Piemonte	51,3	100	-	-	240,5
Valle	12,68	47,9	13,8	52,1	3,4
Lombardia	13,28	65,1	7,11	34,9	198,5
Trento	5,2	28,1	13,29	71,9	9,5
Veneto	42,53	84,9	7,57	15,1	243,2
Friuli	58,82	97,3	1,66	2,7	79,6
Liguria	47,76	74,3	16,54	25,7	118,3
Emilia Romagna	71,73	95,1	3,66	4,9	342,7
Toscana	55,18	71,7	21,73	28,3	304,3
Umbria	62,21	85,5	10,56	14,5	69
Marche	42,15	60,8	27,17	39,2	113,5
Lazio	50,23	70,8	20,73	29,2	396,6
Molise	24,58	58,5	17,46	41,5	13,9
Campania	63,54	86,1	10,24	13,9	388,1
Puglia	40,46	59,7	27,36	40,3	263,8
Basilicata	36,5	62,9	21,56	37,1	34,1
Calabria	14,16	100	-	-	27,4
Sicilia	11,67	100	-	-	56,2
Sardegna	73,55	84,8	13,18	15,2	142,5
Totale	**40,38**	**79,6**	**10,33**	**20,4**	**3.045,20**

Fonte: L'uso dei farmaci in Italia - Rapporto OSMED 2009 (luglio 2010)

La spesa farmaceutica 2009: quadro ligure

A livello ligure la componente farmaceutica convenzionata mostra tra il 2005 e il 2009 una contrazione di oltre il 10% in termini di spesa lorda (oltre l'11% in termini di spesa netta). Il numero delle ricette nello stesso periodo registra invece un incremento del 15%, rispecchiando pertanto quanto già rilevato a livello nazionale (+19,7%) (tabella 11).

Tabella 11: Spesa farmaceutica convenzionata e numero ricette 2005-2009 - Liguria
(milioni di euro e milioni di unità)

Regione Liguria	2005	2006	2007	2008	2009	2005/2009
Numero ricette	14,2	15,0	15,4	16,0	16,4	*+15.0%*
Spesa lorda	410,4	406,6	373,2	369,0	368,0	*-10.3%*
Spesa netta	371,3	378,2	340,9	334,6	327,7	*-11.7%*

Fonte: Federfarma

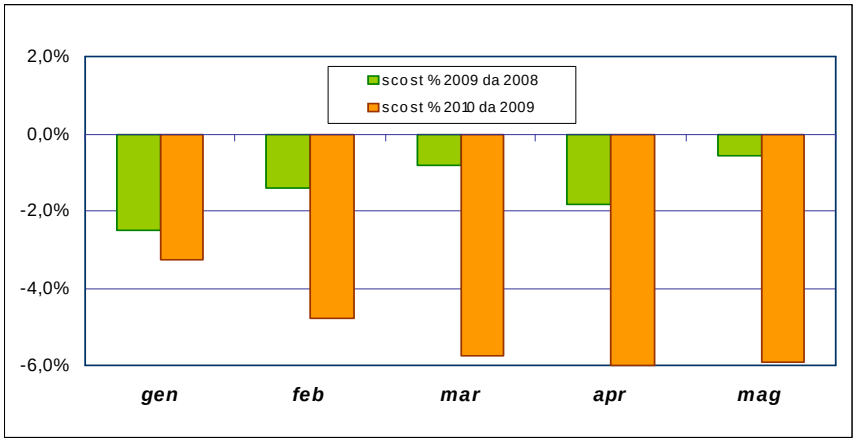
Nel triennio 2007/2009 l'andamento mensile della componente farmaceutica tra gennaio e maggio mostra complessivamente un aumento del numero delle ricette del 2,7% a cui si affianca una contrazione della spesa media netta del 6,5%. A questo livello di analisi è possibile rilevare tale riduzione di spesa annualmente in ogni mese del periodo considerato e perciò indipendentemente dal carattere stagionale del fenomeno, lasciando intravedere ad un carattere strutturale, e non solo tendenziale, di contenimento della spesa, come mostrano la tabella e il grafico seguenti.

Tabella 12: Andamento mensile della spesa farmaceutica ligure e numero delle ricette

(gennaio-maggio 2007/2009)

milinoni euro *milioni di unità* mese	spesa netta media per ricetta			numero ricette		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
gen	21,43	20,89	20,21	1,45	1,45	1,39
feb	20,95	20,65	19,66	1,33	1,32	1,31
mar	20,90	20,73	19,54	1,29	1,42	1,47
apr	20,97	20,58	19,35	1,35	1,36	1,42
mag	20,82	20,70	19,47	1,41	1,42	1,41
totale	***21,02***	***20,71***	***19,64***	***6,82***	***6,98***	***7,00***

Figura 3



La situazione debitoria delle aziende del SSR

Analizzando le situazioni di debito commerciale delle aziende sanitarie e i relativi tempi medi di pagamento dei fornitori da parte delle stesse tra il 2008 e i primi sei mesi del 2010, si nota una tendenziale contrazione di tali valori a livello dell'intero sistema. (tabella13).

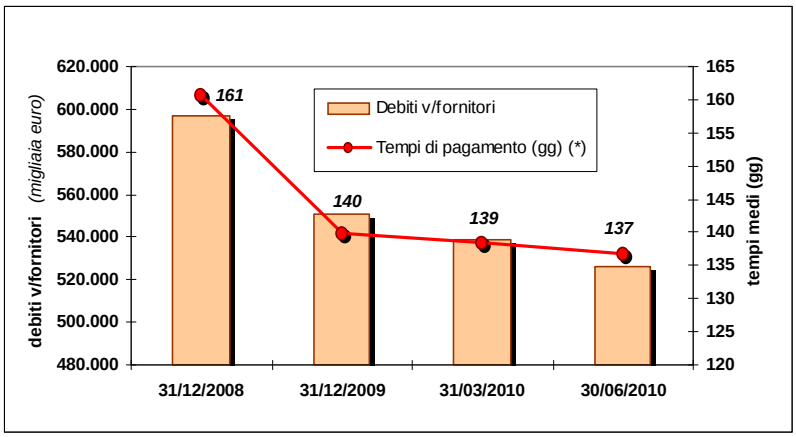
Tabella 13: - Debiti verso fornitori e tempi medi di pagamento

	Debiti verso fornitori				Tempi medi di pagamento (gg) (*) (comunicazione aziende)			
	31/12/2008	31/12/2009	31/03/2010	30/06/2010	31/12/2008	31/12/2009	31/03/2010	30/06/2010
ASL 1	30.350	45.305	48.468	42.485	90	103	95	90
ASL 2	120.000	118.000	105.885	100.453	225	160	150	150
ASL 3	153.576	100.000	100.000	100.000	90	95	105	105
ASL 4	30.362	30.791	26.252	22.848	150	120	120	120
ASL 5	76.000	65.000	67.000	70.000	178	111	110	108
A.O. S. Martino	102.245	98.510	107.191	109.990	210	180	175	165
Osp. Galliera	48.767	54.517	50.568	49.672	300	270	270	270
Osp. Evangelico	3.621	1.699	2.871	2.102	95	100	100	100
Istituto Gaslini	19.554	25.271	20.506	18.489	120	110	110	110
I.S.T.	12.500	12.000	10.000	10.000	150	150	150	150
Totale/media	**596.975**	**551.093**	**538.739**	**525.173**	**161**	**140**	**139**	**137**

(*) L'eventuale scostamento con i tempi di pagamento riportati da Assobiomedica è ascrivibile al fatto che quest'ultima considera solo alcune tipologie di forniture e non le forniture complessive di beni e servizi.

Fonte: elaborazioni Regione Liguria su dati comunicati dalle Aziende del SSR

Figura 4



In particolare, dal lato dei debiti verso fornitori si riscontra una contrazione dell'ammontare complessivo pari a quasi il 12% (-11,9%), nonostante la variazione di segno contrario verificatasi per tre aziende (ASL1, +40%; S. Martino +7,6% e Galliera +1,9%).

Dall'altro lato, i tempi con cui le aziende provvedono al pagamento dei propri fornitori di beni e servizi seguono l'andamento decrescente evidenziato poco sopra: tra l'inizio e la fine del periodo l'attesa dei fornitori si è ridotta complessivamente di circa 24 giorni, come evidenziato dal grafico.

La mobilità sanitaria della Liguria

Come è stato osservato poco innanzi, (tab. disavanzo) lo spostamento dei "pazienti" verso strutture sanitarie extra-regionali comporta, in termini di costo, un peggioramento del risultato finale del Sistema Sanitario complessivo. La tabella che segue espone l'andamento del saldo di mobilità interregionale della Liguria per il periodo 2000-2009 e mette in evidenza un andamento decrescente con valori negativi a decorrere dall'anno 2003, seguiti da un miglioramento tra il 2005 e il 2006 e da un'ulteriore diminuzione del saldo negli anni successivi (fig. 5).

Tabella 14: Trend del saldo di mobilità extraregionale della Liguria (2000/2009)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007(*)	2008	2009(**)
24,8	9,7	2,4	-8,9	-19,3	-18,6	-16,7	-27,7	-34,6	-39,5

(*) In sede di accordi bilaterali con le regioni è stata ottenuta una riduzione del saldo passivo di euro 1.099.991 che ha portato il saldo finale a -27.703.237 (escluso ACISMOM)

(**)Dato provvisorio riferito agli addebiti iniziali di mobilità

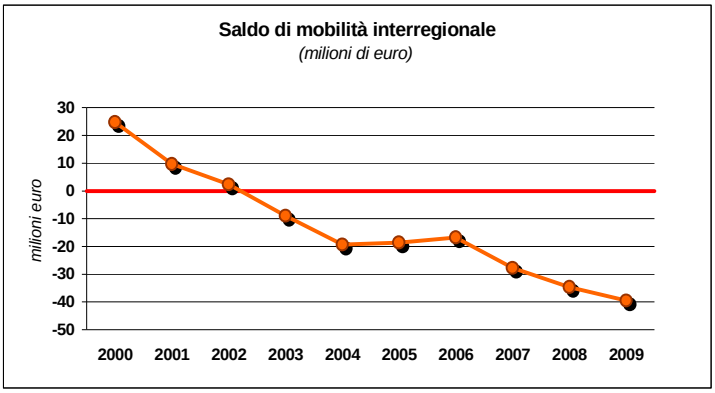


Figura 5

Nello specifico, osservando le singole aziende del comparto sanitario ligure, si può notare più chiaramente quali siano i movimenti che hanno condotto ai saldi precedentemente illustrati nell'ultimo triennio considerato (tabella 15).

Tabella 15: Andamento della mobilità sanitaria - Aziende della Liguria(*) (2007/2009)

	ANNO 2007			ANNO 2008			ANNO 2009(**)		
	SALDO	Attiva	Passiva	SALDO	Attiva	Passiva	SALDO	Attiva	Passiva
Asl 1	-16.117	6.490	22.607	-17.250	6.962	24.212	-15.727	6.994	22.721
Asl 2	-21.589	10.612	32.201	-14.828	18.250	33.078	-9.247	25.112	34.360
Asl 3	-49.317	6.342	55.658	-49.498	7.782	57.280	-48.635	8.309	56.944
Asl 4	-7.838	4.986	12.824	-8.414	4.673	13.087	-7.418	5.602	13.020
Asl 5	-35.944	10.185	46.129	-37.606	10.610	48.216	-38.273	10.792	49.065
A.O.San Martino	30.797	30.797	0	31.130	31.130	0	29.544	29.544	0
A.O.Villa Scassi	4.113	4.113	0	1.895	1.895	0	0	0	0
A.O.Santa Corona	15.819	15.819	0	7.466	7.466	0	0	0	0
E.O.Galliera	6.210	6.210	0	6.752	6.752	0	7.574	7.574	0
E.O.Evangelico	478	478	0	546	546	0	596	596	0
Gaslini	31.611	31.611	0	33.772	33.772	0	32.059	32.059	0
Ist	3.244	3.244	0	2.945	2.945	0	3.244	3.244	0
							0	0	0
LIGURE NON DEFINITO	-127	0	127	-584	0	584	-162	0	162
							0	0	0
VILLA ALFIERI	486	486	0	467	467	0	107	107	0
VILLA AZZURRA	4.558	4.558	0	3.045	3.045	0	1.833	1.833	0
ALMA MATER	1.975	1.975	0	2.448	2.448	0	3.002	3.002	0
ISCC-CAMOGLI	2.649	2.649	0	2.910	2.910	0	1.725	1.725	0
ISPRI-MAUGERI	190	190	0	221	221	0	225	225	0
							0	0	0
TOTALE	**-28.803 (*)**	**140.743**	**169.546**	**-34.580**	**141.876**	**176.456**	**-39.553**	**136.719**	**176.272**

(*) In sede di accordi bilaterali con le regioni è stata ottenuta una riduzione del saldo passivo di euro 1.099.991 che ha portato il saldo finale 2008 a -27.703.237 (escluso ACISMOM).

(**)Dato provvisorio riferito agli addebiti iniziali di mobilità